

LES
RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES
DE LA
POLITIQUE FRANÇAISE
DU CONTINGENTEMENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le 23 Mai 1938, à 14 heures.

PAR

M. OLIVIER LONG

Président : M. R. PICARD, professeur.

Assesseurs { MM. PERROUX, professeur.
DOLLÉANS, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT

1938

LES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES
DE LA
POLITIQUE FRANÇAISE DU CONTINGENTEMENT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES
DE LA
POLITIQUE FRANÇAISE
DU CONTINGENTEMENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 23 Mai 1938, à 14 heures,

PAR

M. OLIVIER LONG

Président : M. R. PICARD, professeur.

Assesseurs { MM. PERROUX, *professeur.*
DOLLÉANS, *professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT

—
1938



LES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT

INTRODUCTION

A l'encontre du libéralisme, qui est un système logique et rationnel, le protectionnisme est une pratique empirique, dont les multiples aspects se forment au gré des circonstances. Tant que les relations économiques entre nations bénéficièrent d'une certaine stabilité, l'on recourut à une protection modérée, en rapport avec cet équilibre. Mais les bouleversements économiques que nous vivons à l'heure actuelle rendirent insuffisants les procédés classiques, et la politique protectionniste se manifesta par des mesures directes, rapidement efficaces, qui répondaient aux besoins du moment.

A la tarification douanière qui agissait sur les prix s'ajouta le procédé plus simpliste de l'intervention sur les quantités, du contingentement des produits, c'est-à-dire de la prohibition absolue de leur entrée sur le territoire national, au delà d'une quantité limitée, pour un délai déterminé.

Cette définition fait apparaître la différence capitale de ces deux procédés de défense, représentatifs de deux époques économiques. Le droit de douane majore les prix des produits étrangers, de façon à compenser dans les relations économiques internationales l'inégalité des

2 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT

conditions de production. Il s'oppose bien aux importations, mais l'obstacle n'est que partiel, car la taxation douanière laisse jouer le mécanisme des prix et forme simplement une barrière toujours franchissable par une compression du prix de revient.

Avec le contingentement, rien de tel. Passée une certaine quantité, les produits étrangers ne peuvent plus franchir la frontière dont la fermeture est irrémédiable. C'est la brutalité même du procédé qui l'a fait adopter, les circonstances de sa naissance en font foi.

Les premiers décrets limitant les importations furent pris en 1931 ; cette seule date indique que déjà la crise avait fait sentir son effet, bouleversant les conditions d'échange entre pays. Sur le marché français en particulier, l'accroissement des importations agricoles, alors que les exportations diminuaient depuis plusieurs années, se traduisait par un déficit, sans cesse plus grave de la balance commerciale, qui ne pouvait logiquement qu'empirer.

La France, en effet, en partie grâce à l'équilibre du développement de sa production harmonieusement répartie entre l'agriculture et l'industrie, avait maintenu le niveau de ses prix et ne devait subir les atteintes de la crise qu'après la plupart des autres pays.

La France payait ses créanciers, elle n'avait institué aucune restriction à la sortie des devises, elle se libérait en monnaie saine et à l'échéance fixée. Elle formait ainsi, selon la formule de M. Duchemin¹, un « pôle d'attraction », pour les marchandises étrangères. Attrac-

1. Duchemin, « La crise mondiale et la politique douanière et contractuelle de la France », *Revue Politique et Parlementaire*, 10 janvier 1933, p. 15.

tion encore renforcée par la situation économique de nombreux pays, dont les exportations étaient rendues nécessaires en même temps que facilitées par la baisse de leurs prix due à la crise.

Ils mirent en jeu, à cet effet, toute la gamme des pratiques commerciales irrégulières dont nous ne connaissons que trop l'infinie variété et dont les résultats s'accroissaient encore pour certains pays des effets d'une dévaluation monétaire. Pratiques, auprès desquelles le procédé quasi-universel de la vente sur le marché international à un prix inférieur à celui du marché intérieur et le plus souvent au-dessous du prix de revient, en un mot le « dumping », au sens strict du terme, n'apparaît même plus comme déloyal. Ne nous étonnons pas dans ces conditions de l'engorgement du marché français caractérisé par la solidité de ses prix et la réalité de ses paiements.

Cet état de choses, au dire des agriculteurs et des industriels, pouvait conduire aux pires résultats. La baisse des prix français, risquait d'amener la fermeture de nombre d'entreprises et de provoquer un chômage considérable. Le déficit de la balance commerciale grandissait. Les autres postes de la balance des comptes s'amenuisaient. On allait au-devant de sorties d'or massives qui entraîneraient la chute de la monnaie. Une intervention immédiate s'imposait, pour empêcher la catastrophe imminente.

Le Gouvernement ne pouvait manquer de se laisser émouvoir par ces arguments invoqués par les représentants d'intérêts puissants et rendus particulièrement pressants par la proximité des élections.

Si le Gouvernement avait conscience de la gravité de

4 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT

la situation, un redressement par voie de relèvements de tarifs, dont les effets étaient d'ailleurs problématiques, lui était pratiquement interdit en raison du système de la clause de la nation la plus favorisée, et des consolidations tarifaires contenues dans toutes les conventions commerciales de la France. Il ne pouvait, non plus, reprendre sa liberté tarifaire, tous les traités comportant une clause de préavis de dénonciation que les importateurs étrangers n'auraient manqué de mettre à profit. Il était impossible d'agir dans les conditions où l'on se trouvait et à peu près impossible de se libérer par les procédés ordinaires.

A des méthodes de commerce nouvelles, il fallait opposer un procédé nouveau de protection, facile à manier, permettant des interventions rapides et au besoin, brutales. Un instrument efficace contre les manipulations monétaires et qui, délaissant l'action sur les prix, intervint sur les quantités. Cette arme destinée à la lutte économique, née de la crise qui sévissait alors, c'est le contingentement.

Au moment de leur institution, les mesures de limitation des importations devaient défendre le marché national contre l'envahissement des productions étrangères, atténuer le déficit de la balance commerciale et rendre au pays, à l'abri de cette barrière, sa liberté tarifaire. Essentiellement provisoires, elles devaient disparaître une fois ces résultats atteints. Sept années se sont écoulées, les contingents, loin de disparaître, se maintiennent et de procédés transitoires sont devenus la base du système protecteur français.

Devant la réalité de ces faits, il nous semble vain d'épiloguer encore sur l'opportunité de leur institution et

nous nous contenterons de ce bref rappel des préoccupations auxquelles elle répondait.

Nous ne nous proposons pas de porter sur le contingentement un jugement d'ensemble qui supposerait l'appréciation de tous les facteurs, sociaux, politiques et autres qui ont entraîné sa création et son maintien.

C'est le rôle de la politique économique et nous voulons rester dans le cadre de la science économique, dont le but est d'apporter un élément de jugement.

Nous entendons, par conséquent, rechercher, en nous référant aux buts qu'elle se proposait, les résultats économiques de cette nouvelle politique, dans les domaines dans lesquels elle est intervenue : le marché national et les relations commerciales internationales.

Toutefois, avant d'envisager les incidences de ce système, il est nécessaire de retracer brièvement l'évolution de sa technique et de donner un aperçu de la façon dont il est employé au terme de cette évolution.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

L'ÉVOLUTION DE LA TECHNIQUE DU CONTINGENTEMENT

Institués à une époque où l'efficacité des moyens de défense employés, primait toute autre considération, les premiers contingentements étaient très rudimentaires dans leur application. Leur prolongation, puis leur adoption a nécessité l'amélioration d'une technique primitivement assez grossière. Nous retracerons cette évolution à l'occasion des trois opérations que nécessite l'établissement d'un contingent : la fixation du contingent global, la répartition entre les pays étrangers et la répartition entre les importateurs.

Section I. — La fixation du contingent global.

Le volume des marchandises dont l'importation est admise sur le territoire français pour une période déterminée est fixé par décrets. Actuellement, le *Journal Officiel*, à la fin de chaque trimestre publie, produit par produit, la quantité d'importations autorisée pour les trois mois suivants.

Comment détermine-t-on cette quantité ?

En période de liberté des échanges, elle est établie automatiquement par le jeu de l'offre et de la demande, modifié par l'influence de la tarification douanière, tel

que le conçoit la théorie classique des échanges internationaux.

Lorsqu'il apparaît nécessaire de remplacer ce mécanisme spontané par une décision du pouvoir exécutif, le problème qui se pose alors s'énonce très simplement de la façon suivante : quelle quantité de produits étrangers doit entrer sur le territoire pour satisfaire la demande nationale ?

L'état actuel des méthodes d'investigation économique ne permet pas d'évaluer de façon assez précise les termes de cette équation. Et, de toute façon, elle ne donnerait des indications que sur une situation économique antérieure. Son intérêt serait assez réduit à raison des rapides changements de pouvoir d'achat de la population ou simplement de ses goûts.

Devant l'impossibilité matérielle de résoudre scientifiquement ce problème, on a préféré employer une méthode empirique. Sans plus s'attarder à la demande nationale, on a cherché à maintenir l'état de choses antérieur en évaluant les importations nécessaires d'après les données de certaines années estimées normales. Tout l'effort a porté sur la recherche des années de base et sur les corrections à apporter aux résultats obtenus.

1° Le choix de la *période de référence* a varié selon les années afin de se fonder sur une époque, au cours de laquelle les conditions économiques se rapprochaient autant que possible de celles à venir. L'élimination des variations dues à des circonstances passagères, nécessitait l'emploi d'une base de calcul assez large. Par exemple, les contingents du quatrième trimestre de 1931 ont été établis sur la moyenne des importations en France au cours des années 1926 à 1930 inclus. Pour l'année 1932,

on a choisi la moyenne des années 1927 à 1930 et du premier semestre 1931. Et pour chaque année, la base de calcul était plus proche de la période considérée, pour tenir compte dans la mesure du possible des conditions économiques récentes et se rapprocher ainsi de la réalité.

2° Il a fallu y apporter des *corrections* nombreuses qui n'obéissent à aucun principe déterminé. Certaines d'entre elles avaient pour but de restreindre les chiffres des importations effectuées au cours des années de prospérité et plus encore de celles faites pendant la période anormale qui a précédé les mesures de restrictions, et les adapter à une consommation nationale réduite par les premiers effets de la dépression. D'autres tiennent compte de l'état du marché de certains articles et sont rendus nécessaires par des variations saisonnières ou autres. Ces considérations particulières à chaque période et à chaque produit diminuent beaucoup l'importance du choix de la base du calcul.

A l'heure actuelle, en réalité, les choses étant relativement stabilisées on se sert du chiffre autorisé au trimestre précédent, que l'on modifie, selon les circonstances. Le Gouvernement fixe à sa volonté le contingent autorisé sur les bases que nous venons d'indiquer et si les intéressés, agriculteurs ou industriels, lui communiquent leur opinion, c'est de façon tout officieuse, aucun organe de consultation n'existant officiellement pour la détermination du contingent global.

En matière agricole, on s'efforce d'évaluer les récoltes et d'adapter les importations à leurs fluctuations. Pour les autres catégories de produits, on essaye de prévoir les besoins du marché pour la période à venir. En définitive, il ne faut pas trop s'attacher à la recherche de

règles fixes, là où l'on se contente de modifier par tâtonnements les chiffres antérieurs, d'une façon tout empirique. De plus, le Gouvernement est limité dans ses appréciations, par les accords passés avec les pays importateurs, à l'occasion de la seconde opération nécessitée par le contingentement.

Section II. — La répartition des contingents globaux entre les pays étrangers.

La nécessité d'une telle opération ne s'impose pas à première vue. De fait, pendant le premier trimestre, elle ne fut pas utilisée et les importateurs étaient libres, jusqu'à l'épuisement du contingent autorisé. Non pas en vertu d'un système officiellement établi; mais le temps avait manqué pour établir un procédé plus complexe et mieux en rapport avec les nécessités du moment. Cette brève expérience avait cependant permis de mettre en évidence des inconvénients suffisants pour la faire condamner. Aussi, dès que les opérations administratives permettant le contrôle des importations d'après leur provenance furent terminées, on répartit les importations par pays.

§ 1. — LA RÉPARTITION MATHÉMATIQUE

Le procédé de la répartition des importations par pays entraînait en vigueur au début de l'année 1932 pour les produits agricoles, et vers la fin de cette même année pour les produits industriels. Elle se faisait d'après la moyenne des importations du pays considéré au cours d'années antérieures choisies comme base d'évaluation. Procédé analogue à celui employé pour la détermination du contingent global.

Le choix des années de base a varié aussi au cours des temps avec une difficulté supplémentaire, dans le cas présent, due aux changements des courants commerciaux, qu'il était nécessaire de corriger, en tenant plus ou moins compte de certaines années, suivant que les importations de ces périodes étaient normales ou pas.

Par exemple, pour les produits agricoles, le calcul se faisait de la façon suivante : « la répartition est effectuée par pays au prorata de leurs importations de janvier 1927 « à juillet 1931, en tenant compte pour 60 p. 100 des « importations de la période 1927-1929 et de 40 p. 100 « de celles de la période 1930-juillet 1931 ». M. J. Weiller à qui nous empruntons cet exemple¹ explique cette différence par la nécessité de tenir compte de la prédominance au cours de la première période des pays traditionnellement importateurs, comme le Danemark ou la Hollande, et au cours de la seconde, de la prédominance des pays de l'Europe orientale atteints par la crise. Pour les produits contingentés depuis juillet 1932, on se base sur les importations des trois années précédentes.

En matière de contingents industriels, la base du calcul a varié aussi. Ce fut d'abord la moyenne des cinq années précédentes, puis les calculs pour 1933 se firent d'après les chiffres de 1932, en 1934 on se fondait, après certaines corrections, sur les trois années précédentes. Chiffres de base diminués en proportion de la restriction présumée du marché français.

Ce système de la répartition par pays, déjà moins rudimentaire que celui du contingent global ne devait pas donner non plus satisfaction. Il était fondé sur le prin-

1. J. Weiller, « Contingents et Politique commerciale », *Revue des Etudes Coopératives*, juillet-septembre 1933.

cipe de l'égalité de traitement entre tous les pays et empêchait d'obtenir par des négociations avec les États étrangers, des avantages que la situation du commerce d'exportation rendaient particulièrement indispensables. Les protestations nombreuses soulevées par le précédent système entraînèrent l'adoption d'une nouvelle méthode qui aurait dû permettre une discrimination.

L'époque du contingentement imposé, mesure de défense prise unilatéralement était révolue, provisoirement tout au moins ; la voie des négociations était ouverte avec le contingent contractuel.

§ II. — LE CONTINGENT NÉGOCIÉ.

La procédure officielle de négociation des contingents qui date du mois de septembre 1933 a été précédée, en matière industrielle, par la fixation des contingents à la suite d'ententes entre les producteurs des pays intéressés. Système officieux et partiel, précurseur de la procédure généralisée, instituée ensuite par le Gouvernement.

La méthode est la suivante : les producteurs français et étrangers s'entendent entre eux et déterminent amiablement la réduction à apporter aux importations des années précédentes ; ils fixent ainsi le contingent qu'un décret du Gouvernement n'a plus qu'à homologuer. Les premiers accords passés de la sorte datent du début de 1932. Le premier a trait au matériel électrique, il est du 11 janvier 1932 et a été suivi d'une série d'autres.

Tous concernent des produits industriels et parmi ceux-ci des catégories où la production fortement concentrée, permet de désigner aisément des négociateurs représentant réellement la profession. Cette néces-

sité explique l'absence de tels accords en matière agricole.

La volonté des Pouvoirs publics d'utiliser le contingent comme instrument de politique commerciale devait mettre fin à ces négociations privées, dès le mois d'octobre 1933. A cette date entrait en vigueur la décision du Conseil des ministres du 1^{er} septembre 1933 ainsi libellée :

« Les contingents seront désormais négociés contre
« des facilités équivalentes accordées par les pays étran-
« gers à l'exportation de nos produits.

« Toutefois, afin de maintenir dans la plus large mesure,
« les courants commerciaux traditionnels, le quart de
« chaque contingent continuera à être réparti suivant
« les principes antérieurement appliqués. »

Ce système, par conséquent, se superposait au précédent. Les contingents étaient toujours attribués par une répartition mathématique. Mais 25 p. 100 du chiffre d'importations obtenu était garanti aux pays étrangers, tandis que les 75 p. 100 libérés ne leur seraient rendus que contre des avantages accordés à la France. De nombreuses exceptions étaient prévues : en faveur des pays du bloc-or : Italie, Pays-Bas, Pologne, Suisse, Union Belgo-Luxembourgeoise. En faveur des Etats-Unis ensuite auxquels la France était liée par la clause de la nation la plus favorisée en matière de restrictions à l'importation, et qu'elle ne tenait pas à indisposer à la veille de la suppression de la prohibition.

L'application de cette nouvelle méthode devait être retardée par la nécessité, dans la majorité des cas, de négocier la modification ou la dénonciation des accords de consolidation liant la France avec les autres pays. De ce fait, les négociations ne commencèrent qu'au

14 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT
début de 1934 et un certain nombre d'accords furent passés sur ces bases, dans le détail desquels nous n'entrons pas ici. Demandons-nous plutôt si le procédé de septembre 1933 a modifié profondément la répartition des contingents entre les pays étrangers et quel est le système employé en définitive au stade actuel de son évolution.

§ III. — LE SYSTÈME ACTUEL.

La tentative d'établissement d'un régime de discrimination a été loin d'apporter les résultats espérés. Plus ou moins rapidement les États étrangers ont obtenu la rétrocession des 75 p. 100 qui leur avaient été retirés.

Les nécessités des négociations devaient fatalement aboutir à ce résultat. Les avantages substantiels et durables ne s'obtiennent qu'au prix de concessions analogues, et la France s'est vue dans l'obligation de maintenir des importations proportionnelles à celles des années précédentes, à moins de subir de graves dommages pour son commerce d'exportation.

L'introduction de la négociation des contingents n'a pas apporté de modifications considérables, car les négociations ont tendu avant tout, à maintenir l'état de choses préexistant.

Actuellement, les deux procédés de la répartition mathématique et de la distribution à la suite de négociations sont superposés. Mais si la forme a changé, les résultats sont toujours les mêmes.

La répartition des contingents globaux entre les pays est conditionnée par les accords commerciaux et ceux-ci, par la voie des consolidations des pourcentages de contin-

gents, maintiennent dans leurs grandes lignes les courants commerciaux antérieurement existants.

*Section III. — La répartition des contingents
entre les importateurs.*

Le problème de la répartition entre les importateurs ne se posait pas plus que celui de la répartition entre les pays, lors de la brève période de l'importation libre dans le cadre du contingent global. Importait qui voulait, tant qu'il le pouvait. Mais les inconvénients de ce procédé ont entraîné la création de licences d'importation dont chaque importateur devait se munir pour faire entrer des produits en France.

Peu de temps après, des pays obtenaient la gestion de certains de leurs contingents. Les deux procédés fonctionnent parallèlement et nous allons successivement les étudier en distinguant, pour plus de clarté, les contingents agricoles et les contingents industriels.

Cette substitution d'une stricte réglementation à la liberté primitive a rendu impossible, pour les nouveaux importateurs l'exercice de leur activité. Divers moyens ont été utilisés pour assouplir la réglementation établie, afin qu'elle ne nuise pas trop au développement de l'activité commerciale. Nous en donnerons aussi un bref aperçu.

§ I. — LES CONTINGENTS AGRICOLES.

Les contingents agricoles sont répartis actuellement, dans leur presque totalité, par l'attribution de licences d'importation. Il subsiste encore quelques cas de gestion par les pays étrangers, bien que l'on en ait considérablement réduit le nombre.

A. — *Les licences d'importation.*

L'arrêté du 19 novembre 1931 a institué les licences d'importation pour les produits agricoles contingentés. Les licences sont délivrées par le Ministre des Finances (Direction Générale des Douanes) après avis favorable du Ministre de l'Agriculture (Direction de l'Agriculture ou Direction des Eaux et Forêts).

Les autorisations d'importation sont accordées sur le vu des demandes des importateurs examinées par des Comités interprofessionnels, qui fonctionnent sous la surveillance de Commissions supérieures de contrôle.

Les demandes doivent émaner de commerçants patentés, inscrits au registre du Commerce, et contenir les justifications d'importations antérieures effectuées au cours d'une période de référence, constituée généralement par l'année précédente. Ces justifications comprennent les quittances de la douane délivrées à l'occasion des précédentes importations et les factures d'achat à l'étranger. En outre, un avis aux importateurs du 3 décembre 1931 a posé le principe de la présentation, par le demandeur, d'un contrat commercial conclu préalablement à la demande d'autorisation et sous réserve de cette autorisation. Ce principe a eu quelques applications à l'égard de certains pays, l'U. R. S. S. et l'Italie par exemple, et pour des produits déterminés.

L'arrêté du 26 novembre 1931 a créé un Comité interprofessionnel, chargé d'examiner les demandes. Le Comité interprofessionnel est de composition mixte : représentants de l'Administration, permanents, et représentants des intérêts particuliers, négociants et produc-

teurs de produits similaires, constitués pour chaque cas en un sous-comité spécial aux produits dont il s'agit.

En réalité, l'élément permanent se réduit à un seul représentant du Ministère de l'Agriculture, et lorsqu'il est question de Comités interprofessionnels, il faut entendre par là les sous-comités complétés d'un représentants de l'Administration. Les intérêts privés disposent ainsi de la majorité. Cette prépondérance n'est qu'apparente, car les décisions sont prises à l'unanimité et le représentant gouvernemental dispose ainsi d'un droit de veto.

A ces comités chargés de l'examen des demandes sont superposées des commissions supérieures où l'Administration est en majorité. Dans le cas général, nous laissons de côté dans cet exposé d'ensemble les cas particuliers de certains produits déterminés, la composition de la Commission de contrôle est la suivante :

Le Directeur adjoint de l'Agriculture (service économique) : président.

Un représentant du Ministère de l'Agriculture.

Un représentant du Ministère du Commerce.

Un représentant du Directeur général des Douanes.

Un représentant des producteurs.

Un représentant des commerçants.

Un secrétaire.

Le rôle de cette commission est un rôle d'appel des sous-comités interprofessionnels, auxquels elle a délégué ses pouvoirs à condition que les décisions soient prises à l'unanimité. De plus, la commission de contrôle est seule qualifiée pour prendre des sanctions en matière de demandes de licences.

B. — *Les certificats d'exportation.*

Avec la gestion des contingents par les pays étrangers le système est tout autre, puisque les exportateurs étrangers munis de certificats d'exportation remis par leurs Gouvernements envoient leurs produits aux commerçants français qu'ils choisissent.

Institué par l'arrêté du 14 janvier 1932, ce procédé s'appliquait « aux importations originaires de pays avec lesquels un accord sera intervenu, quant aux conditions d'exportation de ces produits vers la France ». Des accords de ce genre furent passés avec un grand nombre de pays et le système de la gestion fut assez largement répandu pendant les années 1932 et 1933. Quelques mois suffirent à faire apparaître les inconvénients de la gestion par l'étranger, tellement évidents dans certains cas que la France dans le courant de l'année 1932 retirait à certains pays, tels les Pays-Bas, la Pologne, la Belgique, la gestion des contingents des produits pour lesquels les abus avaient été par trop criants. Ces retraits précédaient l'avis aux importateurs du 2 décembre 1933, par lequel le Gouvernement français annonçait son intention d'effectuer dorénavant lui-même la répartition de tous les contingents agricoles.

Cette suppression de principe de la gestion par l'étranger n'a pas été, dans la réalité, aussi totale que les termes de l'avis de 1933 ne l'indiquent. Les nécessités des négociations commerciales ont amené à concéder de nouveau la gestion à certains pays qui en faisaient la condition absolue de leur accord avec la France.

A l'heure actuelle, il est impossible de dresser exactement la liste des contingents dont la gestion est confiée

à des organismes étrangers. C'est à la faveur d'accords, le plus souvent secrets, que la France a concédé cette gestion pour un ou plusieurs produits à certains pays. Ces cas sont assez rares pour les produits agricoles. Il n'en est pas de même en matière industrielle.

§ II. — LES CONTINGENTS INDUSTRIELS.

La répartition des contingents industriels se fait aussi d'après les deux systèmes de la gestion par l'étranger ou des licences d'importation. La distinction est beaucoup plus nette et plus importante qu'en matière agricole puisqu'elle répond exactement à la séparation entre les anciens et les nouveaux contingents.

A. — *Les anciens contingents.*

Les contingents dits « anciens » ont été institués entre les mois de novembre 1931 et le mois de juin 1932, à la suite d'ententes entre les représentants des industriels français et étrangers de la catégorie de production destinée à être soumise à un contingent. Ces ententes ont eu pour but la détermination du contingent alloué à chaque pays. Elles ont entraîné, pour les trois quarts environ des contingents ainsi fixés, la gestion par des organismes accrédités par les pays étrangers.

Ce système élimine le problème de la distribution entre les importateurs. Les pays étrangers distribuent des certificats d'exportation à leurs commerçants ; certificats qui permettent le passage des marchandises à la frontière et servent de moyen de contrôle. Ainsi les commerçants français doivent s'entendre avec les exportateurs étrangers qui effectuent en réalité la répartition de leurs produits à leur gré.

On ne peut classer les organismes étrangers de gestion des contingents tant ils sont nombreux et variés. Pour s'en convaincre il suffit de consulter leur liste, publiée au début de chaque trimestre dans le *Journal Officiel*, à l'occasion de la détermination des marchandises, dont l'importation est autorisée pour les trois mois à venir.

Ce procédé vaut, pour la majorité des anciens contingents. Certains parmi ces derniers sont gérés par des Offices particuliers (comités interprofessionnels, chambres syndicales ou autres) d'après des méthodes propres. Mais les décisions de ces offices étant transformées en licences par l'Administration des douanes, ces contingents se rattachent en réalité au second procédé de distribution aux importateurs.

B. — *Les nouveaux contingents.*

Les contingents établis à partir du mois de décembre 1933 portent le nom de « nouveaux contingents ». Institués à partir du moment où le Gouvernement français a largement étendu le système du contingentement, voulant se constituer une monnaie d'échange pour les négociations commerciales à venir, ils n'ont de ce fait, pas été confiés à la gestion de l'étranger, mais sont au contraire soumis au système des licences d'importation.

La délivrance de licences d'importation avait déjà été rendue nécessaire pour le premier contingentement constitué le 3 mai 1931 pour les engrais azotés. Deux arrêtés ministériels du 19 novembre 1931 et 26 décembre 1931 avaient fait de cette obligation particulière un principe général, appliqué aux premiers contingents non négociés et à ceux des anciens contingents, qui n'étaient pas gérés à l'étranger.

Pour ce groupe de contingents et pour les nouveaux contingents, les licences d'importation sont délivrées par les Ministre compétents après examen des demandes des importateurs par des Comités interprofessionnels fonctionnant sous le contrôle d'un Service d'application des contingents établi au Ministère du Commerce et de l'Industrie.

Les demandes d'autorisation, adressées au Ministère du Commerce émanent des seuls importateurs ayant effectué pendant la période précédente, des importations de même nature que les produits pour lesquels l'autorisation est demandée. Elles sont soumises à l'examen des Comités interprofessionnels, chargés en fait, de la répartition des licences attribuées au prorata des importations effectuées au cours de l'année précédente.

Ces Comités interprofessionnels dont le rôle est fondamental sont au nombre de 32¹. Créés sous l'égide de la Confédération Générale de la Production française, leur formation et leurs attributions ont été fixées par un règlement ministériel du 17 avril 1934.

Ils comprennent au minimum, 4 membres :

Deux représentants des producteurs français ;

Un représentant des importateurs ;

Un représentant des utilisateurs ou consommateurs.

Ces représentants sont désignés par les organismes auxquels ils appartiennent, sous réserve de l'approbation du Président de la Confédération Générale du Patronat français.

Les Comités donnent des avis sur les demandes d'auto-

1. Leur liste se trouve dans la publication de la Direction générale des douanes : *Marchandises soumises à des mesures de contingentement*, p. 164 et suiv.

risation d'importation et de prorogation de licences d'importation. Les frais de gestion sont à la charge des bénéficiaires de licences.

Les décisions des comités sont contrôlées par le Service d'application des contingents dont la section centrale est chargée des relations avec les Comités et la Direction Générale des Douanes au Ministère des Finances.

§ III. — LES NOUVEAUX IMPORTATEURS.

La répartition entre les importateurs se faisant, à l'exception des contingents gérés par l'étranger, au prorata des importations antérieures, il est indispensable, pour ne pas cristalliser le commerce extérieur, d'assurer aux importateurs nouveaux la possibilité d'exercer leur activité.

Ce problème des nouveaux importateurs, dont l'importance croît à mesure que le temps passe, a reçu une solution partielle dans le cas des « nouveaux contingents », dont une part de 10 à 15 p. 100 est attribuée sans référence aux importations de 1932 et réservée aux nouveaux importateurs.

Cette mesure insuffisante à raison du faible pourcentage accordé ne s'appliquait qu'aux contingents industriels. Aussi, a-t-on cherché par d'autres moyens à obtenir une répartition plus étendue des contingents.

En septembre 1933, un projet de mise en adjudication des licences d'importation a été établi. Les importateurs auraient déposé des soumissions cachetées indiquant la quantité qu'ils désiraient et le prix qu'ils proposaient par unité. L'Administration aurait attribué les licences, dans l'ordre, aux propositions les plus avantageuses. Ce projet

n'a pas eu de succès et, bien que l'on ait parfois songé à le reprendre, il n'a jamais vu le jour.

Par contre, l'arrêté ministériel du 12 janvier 1934, autorise l'admission à la répartition des contingents agricoles « des groupements nationaux, organisés en vue de l'achat « en commun et réunissant des commerçants ou coopératives patentés qui mettent la marchandise directement « à la disposition du consommateur ». Cette partie réservée, en général de 15 p. 100, atteint parfois 50 p. 100 du contingent, c'est le cas, par exemple pour les fruits frais et les légumes secs.

Dans l'état actuel de la législation d'une façon générale une part de 15 p. 100 des contingents agricoles et des nouveaux contingents industriels est réservée aux nouveaux importateurs.

Notons enfin, le travail fiscal auquel se livre l'Administration depuis l'institution, par une loi du 28 février 1933 d'une taxe sur les licences d'importation. Elle n'atteint pas tous les produits, mais plus particulièrement les produits agricoles, et son taux n'est pas uniforme.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTINGENTEMENT ET LE MARCHÉ NATIONAL

INTRODUCTION

Défendre l'économie nationale ! Tel était le but de la restriction des importations lors de son institution. Telle est encore la raison de son maintien. La défendre contre l'envahissement de produits de liquidation de nombre de pays obligés d'exporter à tout prix.

L'appréciation des effets du contingentement sur le marché national comporte donc, avant tout, une étude du mouvement des importations destinée à rechercher si ce but a été atteint et dans quelle mesure les contingents y ont contribué.

Mais ce n'est là qu'un aspect de la question. L'introduction d'un procédé nouveau aussi profondément différent de la tarification douanière qui le précédait n'a pu se faire sans apporter des modifications sur le marché.

Agissant sur les conditions imposées à l'entrée des produits étrangers, il a nécessité la création d'une organisation complexe dont l'application dans une économie encore en grande partie libre n'a pas été sans présenter des difficultés d'ordre technique.

Modifiant les quantités des importations, c'est-à-dire d'une partie de l'offre sur le marché français, il agit sur un des facteurs contribuant à l'équilibre du marché et risque

26 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT
fort par là même d'entraîner des répercussions sur les autres
facteurs économiques.

Autant de questions auxquelles nous allons tâcher d'ap-
porter une réponse.

CHAPITRE PREMIER

LE CONTINGENTEMENT ET LE MOUVEMENT DES IMPORTATIONS

La France, obligée de réduire ses importations, a créé les contingents. Mais la baisse du commerce français n'est pas un phénomène isolé. La chute du commerce mondial est un fait trop connu pour qu'il nécessite de longs développements.

S'il s'agit là d'un phénomène général, il est permis de se demander si le contingentement a eu un rôle dans cette régression ? Certes, il n'a pas été la cause profonde de ce mouvement. Mais a-t-il servi d'instrument ? Sans son intervention les importations n'auraient-elles pas diminué aussi et de la même façon ? C'est ce point que nous nous proposons d'éclaircir, en recherchant s'il existe une corrélation entre le mouvement des importations et l'application du contingentement ; puis en envisageant le fonctionnement d'un contingent.

§ I. — LE MOUVEMENT DES IMPORTATIONS

A. — *Les importations totales.*TABLEAU N° 1. — *Les importations de la France¹.*

ANNÉES	VALEUR (millions de francs).	VOLUME (quintaux métriques).
1928	53.436	493
1929	58.220	594
1930	52.510	609
1931	42.205	581
1932	29.808	476
1933	28.430	484
1934	23.097	458
1935	20.974	446

Le considérable mouvement de baisse que dénote ce tableau commence pour les importations estimées en valeur en 1930 déjà. Il précède l'application des contingents qui date de 1931. Cette absence de corrélation disparaît dans le cas du volume des importations dont la baisse débute bien en 1931.

Cette différence loin d'infirmar la thèse de l'action des contingents, est au contraire un excellent argument en sa faveur. Si l'on rappelle que la situation économique de l'époque, cause de la restriction quantitative des importations, était caractérisée par un accroissement des entrées de produits à bas prix, les chiffres précédents s'expliquent parfaitement.

La diminution en valeur, dès 1930, tient aux effets de la crise qui avait déjà atteint les pays étrangers. La diminution en poids pour l'année 1931 s'explique par l'action des premiers contingents.

Cette réduction est très faible par rapport à celle enre-

1. *Statistique générale de la France.*

gistrée de 1931 à 1932 (4,6 p. 100 au lieu de 18 p. 100) et répond bien à l'application encore embryonnaire du contingentement qui n'en était qu'à ses débuts et devait croître par la suite.

Remarquons ensuite que si de 1932 à 1933 le poids des importations augmente légèrement, il y a une nouvelle baisse de 5,3 p. 100 l'année suivante, qui correspond à une recrudescence des mesures de restriction. Le Gouvernement désirant faire des contingents une monnaie d'échange en avait institué dans ce but, des nouveaux.

La diminution des importations consécutive à la recrudescence de protection se remarque non seulement pour le volume mais aussi pour la valeur des exportations qui baisse de 1933 à 1934 de 18,7 p. 100 au lieu de 4,6 p. 100 pour la période précédente.

Cette première étude des mouvements des importations totales montre qu'aux mesures de restriction des importations correspond bien la baisse du volume des importations, baisse plus prononcée, lorsque s'aggravent ces mesures.

B. — Les importations par nature de produits.

Les mouvements des importations des différentes catégories ordinairement distinguées ne sont pas parallèles.

Pour rendre ces différences plus aisément perceptibles, comparons les pourcentages de réduction, selon les catégories, pendant des périodes communes, en prenant l'année 1931 comme base. Nous distinguons les deux périodes 1931-1933 et 1933-1935.

30 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT

TABLEAU N° 2. — *Pourcentages de réduction des importations*¹.

ANNÉES	IMPORTATIONS totales.	OBJETS alimentaires.	MATIÈRES nécessaires à l'industrie.	OBJETS fabriqués.
1931 à 1933 . . .	32,7	31,4	27,3	41,3
1933 à 1935 . . .	26,4	35,4	18,7	30

La comparaison de ces deux périodes met en valeur l'efficacité du contingent. Les importations totales diminuent plus au cours de la première période (1931-1933) qu'au cours de la seconde (1933-1935), tendance suivie par les matières nécessaires à l'industrie et les objets fabriqués. Au contraire, les objets alimentaires suivent un mouvement contraire et leur diminution est moins importante de 1931 à 1933 que de 1933 à 1935.

Or, les contingents agricoles ont été considérablement réduits entre 1933 et 1934, réduction encore accentuée par la suite.

C'est la raison de cette différence du mouvement des objets alimentaires comparé à celui des autres catégories de produits qui met en valeur l'importance des effets obtenus grâce au maniement du contingent.

Les importations ne sont pas toutes soumises à des mesures de contingent. On estime à 60 p. 100 du total des importations, les produits astreints à ce système à l'heure actuelle et cette proportion était moindre dans les premières années. Aussi l'observation du mouvement des importations totales, si elle permet de dégager une influence certaine du système de contingentement, ne peut faire apparaître avec précision l'effet du maniement des contingents qui n'affectent pas la totalité des importations que l'on

1. Calculs établis d'après les chiffres de la *Statistique générale de la France*.

observe. Au contraire, l'étude d'un cas particulier permet d'observer avec précision ce mécanisme de l'intervention sur les importations.

§ II. — LE FONCTIONNEMENT D'UN CONTINGENT

Le contingent que nous nous proposons de suivre est celui du charbon. Son importance est considérable par les quantités mises en jeu et par son rôle sur le marché français. D'autre part, la gestion de ce contingent soumise à un régime à part a été remise entièrement à un service particulier, celui de la Direction des Mines au Ministère des Travaux Publics. Isolé des autres contingents, remis entre les mains d'un seul service au lieu de dépendre de plusieurs, comme c'est le cas la majorité d'entre eux, il est d'autant plus aisé de l'observer que son importance extrême l'a fait étudier attentivement et de façon très précise.

La subordination des importations de charbon en France à l'obtention d'une autorisation date du 10 juillet 1931 et a été instituée à raison de l'augmentation de la moyenne des importations, alors que la moyenne de la consommation diminuait, déterminant ainsi l'augmentation des stocks sur le carreau. Le but proposé était d'adapter le plus exactement possible à la consommation la somme production nationale importation en faisant supporter la diminution de la consommation à raison d'un tiers à la production nationale et de deux tiers à l'importation.

La situation à rétablir par la voie du contingentement était la suivante, La consommation nationale diminuait depuis 1929,

TABLEAU N° 3. — *Consommation nationale de charbon¹*
(en tonnes).

1928	79.400.000
1929	89.000.000
1930	86.400.000
1931	79.000.000

Au contraire l'importation ne suivait pas ce mouvement de sorte que la part d'importation servant aux besoins nationaux augmentait, passant de 32 p. 100 en 1928 à 37,2 p. 100, pour le premier semestre de 1931.

Les importations sont réduites selon le principes déjà énoncé qui s'applique de la façon suivante. La diminution de la consommation à partir de juillet 1931 par rapport aux années moyennes de base 1928, 1929, 1930 est calculée en pourcentage, soit pour 1931 : 7,5 p. 100, dont les 2/3 soit 5 p. 100 sont supportés par les importations. On connaît ainsi la réduction que doivent subir les importations de 1931 par rapport aux années de base et l'on fixe alors le contingent autorisé pour l'année, d'après la réduction ainsi mathématiquement déterminée.

Le premier contingent a été fixé pour le deuxième semestre de 1931 à 75 p. 100 de la somme moyenne des importations des années de référence. L'effet en a été immédiatement perçu, puisque les besoins nationaux ont été couverts par l'importation dans la proportion de 36,2 p. 100 pour l'année 1931 tout entière, alors que la proportion était de 37,2 p. 100 au cours du 1^{er} semestre de 1931, période pendant laquelle le contingent n'existait pas encore.

Les années suivantes permettent de suivre les effets du

1. *Statistiques de la direction des mines.*

contingent. La consommation continuant à diminuer sur 1931.

TABLEAU N° 4. — *Consommation nationale de charbon*¹
(en tonnes).

1932	71.300.000
1933	72.000.000
1934	71.000.000
1935	67.800.000

Le taux du contingent diminue lui aussi. Il varie parfois plusieurs fois au cours d'une même année, mais on peut l'estimer en moyenne à 71 p. 100 en 1932, à 65 p. 100 en 1933, malgré une hausse légère de la consommation, mais pour parer au chômage des mines françaises, à 58,5 p. 100 en 1934 et en 1935.

De ce fait les importations suivent le mouvement de baisse, pour un total en 1931 de 33 millions de tonnes environ (importations de la Sarre y compris), on a pour les années suivantes :

1932	25.600.000
1934	24.600.000
1935	22.000.000

Cette diminution sensible se marque dans le rapport des besoins nationaux couverts par les importations que l'on trouve en 1935 à 32,4 p. 100 au lieu de 37,2 p. 100 au premier trimestre 1931, à un chiffre très voisin de 1925, époque à laquelle il était de 32 p. 100 ².

Cet examen un peu détaillé du cas du charbon est des-

1. *Statistiques de la direction des mines.*

2. Si par le calcul on n'obtient pas exactement ces chiffres qui viennent de la Direction des Mines, c'est que dans les importations, selon le cas, on compte ou on ne compte pas, les envois de la Sarre et les importations destinées à la métallurgie qui sont en dehors du système de contingentement.

34 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT

tiné à faire saisir sur le vif le fonctionnement d'un contingent et son rôle sur l'approvisionnement du marché.

Mais il serait inexact de généraliser et de croire que chaque contingent a joué de façon aussi précise en même temps qu'aussi raisonnable. Le cas du charbon n'est malheureusement pas représentatif de tous les autres. Les produits contingentés ne l'ont pas toujours été de façon à entraîner une réduction d'importation modérée, puisqu'elle est d'un tiers environ, et de façon à laisser jouer une certaine concurrence puisque la réduction porte sur la production nationale en même temps que sur les importations qui exercent ainsi une action bienfaisante sur le marché.

Cette diversité dans le degré de protection selon les produits envisagés, apparaîtra de façon éclatante si nous citons, à la suite du cas précédemment envisagé, ceux de certains produits agricoles, sur lesquels les contingents ont agi de façon beaucoup plus énergique, pour ne pas dire brutale.

Voici les cas cités par un des précédents Ministres de l'Agriculture, dans une réponse à des interpellations à la Chambre des Députés¹ :

TABLEAU N° 5

PRODUITS contingentés.	IMPORTATIONS en 1931.	IMPORTATIONS en 1935.
Chevaux de boucherie . .	48.500 têtes.	178 têtes.
Porcs	135.284 — (1932)	2.122 —
Viande congelée de bœuf .	475.000 quintaux.	47.000 —
Œufs en coquille	286.000 —	10.351 —
Beurre étranger.	185.314 —	6.642 —
Avoine.	1.234.611 — (1932)	2.526 —
Orge.	2.401.206 —	184.872 —

1. M. Thellier, *J. O.*, 21 mars 1936, p. 1080.

Ces quelques exemples pourraient être accompagnés de nombre d'autres. Mais ils mettent déjà assez en valeur les résultats obtenus.

Le but recherché paraît donc bien atteint. L'étude générale et l'observation de détail permettent de conclure à l'efficacité du contingent comme instrument de la réduction des importations. Cherchons à en dégager les caractéristiques.

§ III. — LES CARACTÈRES DE L'ACTION DES CONTINGENTS

Cette efficacité ne doit pas tromper sur la portée de cette action. Le contingent s'il est un bon instrument envisagé sous cet aspect de la restriction des importations, ne dépasse pas ce rôle d'instrument et laisse intact le problème de l'estimation des quantités à admettre.

Avec un contingent on limite assez rigoureusement les importations à un taux déterminé, voilà la conclusion que permet cette étude, mais quant à l'évaluation des importations nécessaires, c'est un tout autre problème qui dépasse absolument la technique du contingent.

Son rôle ainsi défini, on ne peut nier qu'il ne soit susceptible de le remplir avec précision, permettant de doser les entrées de marchandises exactement à la quantité estimée nécessaire pour les besoins du marché.

A la précision il ajoute la rapidité dans l'action. Rappelons que de 1931 à 1932, les importations ont diminué en volume de 29,1 p. 100 et en poids de 18 p. 100. Ce résultat appréciable obtenu dans l'espace d'une année met en valeur la promptitude avec laquelle le contingent permet d'intervenir.

Ces caractéristiques sont une des raisons déterminantes

de son choix à la place d'une élévation massive des droits de douane.

La situation du marché français en 1931, devant les entrées considérables de produits à bas prix, ne permettait pas l'emploi de la procédure de modification des droits de douane, procédure parlementaire toujours longue. Par ailleurs certaines conditions de cet état de choses, que ce soient les profondes variations dans les niveaux de prix ou les mesures de dumping, ne pouvaient être modifiées que par des changements de tarifs d'une ampleur et d'une fréquence telles qu'elles auraient apporté un trouble profond sur le marché.

Le tarif douanier est un appareil lourd à manier et long à mettre en branle. Mais la stabilité des rapports commerciaux entre les nations qu'il avait pour but de maintenir s'accommodait de la procédure d'établissement et de modification d'un tarif qui nous paraît trop lente à l'heure actuelle.

Dans une période troublée, au contraire, la stabilité des tarifs, qui avait assuré précédemment un heureux développement des échanges internationaux, devient un inconvénient.

Les variations des niveaux de prix sont rapides et atteignent différemment chaque pays. Il devient nécessaire de procéder à des discriminations dans la protection que le système tarifaire, complété, comme il le devient fatalement, par la clause de la nation la plus favorisée, ne permet pas.

On ne peut faire varier rapidement un tarif douanier, à moins d'extrêmes complications et, en tout cas, à moins d'en enlever la connaissance au Parlement. On ne peut faire de rapides discriminations selon les pays dans la tari-

fication, à moins de dénoncer tous les traités de commerce avec l'étranger.

Nous rappelons ces caractéristiques de la protection par voie tarifaire à la fin de cette étude des résultats obtenus grâce au contingentement, car il semble que ces résultats n'auraient pu être obtenus, étant donné les conditions économiques en 1931 et 1932, par la voie d'une modification du tarif. En tout cas, pas aussi efficacement ni aussi rapidement.

Le contingent établi par décret peut être pris du jour au lendemain. Il permet ainsi de suivre les mouvements économiques et de faire face immédiatement aux situations nouvelles. Efficace contre les variations monétaires, le contingent est aussi une arme excellente contre le dumping qui a pris des proportions considérables en même temps que de multiples aspects au cours de ces dernières années.

Cependant les nations pratiquant le dumping n'ont pas obtenu de meilleurs résultats pour leurs exportations vers la France que les autres pays. La cause en est à la restriction quantitative qui ne laisse pas jouer le mécanisme des prix et empêche radicalement toute tentative d'accroissement des exportations par la baisse, si considérable soit-elle, du prix de vente.

Au contraire, le droit de douane, pour lutter efficacement contre le dumping doit être élevé et parfois, si le dumping est très important, dans des proportions telles qu'elles ne peuvent manquer de provoquer des troubles sérieux sur le marché.

Efficacité, rapidité, précision même, lorsque le contingent est sérieusement établi et bien administré, voilà trois qualités, qu'à la fin de cette étude des résultats obtenus

38 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT
dans la restriction des importations, l'on ne saurait dénier
au contingentement.

Mais après avoir rendu cet hommage au système de
contingentement, nous nous devons de pousser plus avant
cette étude et de rechercher s'il n'existe pas une contre-
partie à ces avantages.

CHAPITRE II

LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES DE L'ORGANISATION DES CONTINGENTS

L'organisation du contingentement des marchandises étrangères n'a pas été sans présenter des difficultés d'application considérables. Les nombreuses modifications du système dont nous avons précédemment retracé l'évolution en font foi. La nécessité d'établir rapidement un système de protection a obligé ceux qui l'organisaient à se contenter de procédés simplistes qui furent loin de donner satisfaction. La nouveauté du système à établir ne permettait pas de se servir d'expériences passées. De plus, il fallait, tout au moins dans les premiers temps, s'organiser avec les cadres administratifs existants. Ils furent bien complétés par la suite, mais dans une très faible proportion au regard de la nouvelle tâche confiée à l'Administration.

Cette hâte, cette inexpérience et le surcroît de travail imposé aux services expliquent ces procédés trop rudimentaires qu'il fut nécessaire de remplacer en même temps que les imperfections encore existantes que nous nous proposons de passer en revue.

Mais avant d'entrer dans le détail des diverses opérations techniques pour en analyser les défauts, il importe de s'attacher au principe en lui-même.

Peut-on résoudre de façon satisfaisante les deux problèmes de l'opportunité d'un contingent et de la détermi-

40 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT
nation de son quantum, dans un système d'économie
encore en majeure partie libre ?

*Section I. — Difficulté de décider d'une mesure
de contingentement.*

§ I. — LA RECHERCHE
DE L'OPPORTUNITÉ DE LA PROTECTION

Doit-on contingenter et le peut-on ?

Dans la majeure partie des cas, ces mesures sont demandées aux Pouvoirs publics par les intéressés eux-mêmes, les producteurs, appuyés fréquemment par les salariés. Cette initiative se rencontre à l'origine de la plupart des contingents institués au cours des premières années de cette politique. On la retrouve aussi à l'occasion des plus récentes mesures prises dans ce sens (bas et chaussettes de coton, mars 1937, et toiles de jute, août 1937).

Le désir des uns et des autres est presque toujours le maintien du statu quo pour défendre une situation acquise qui favorise les intérêts des patrons comme des salariés, assurant aux premiers une certaine marge de profit et aux seconds une garantie contre le chômage et un niveau de salaires satisfaisant. Certaines demandes de protection visent bien le développement d'une industrie encore trop neuve ou la création d'une nouvelle branche de production. Mais la rareté de ces cas permet de les considérer comme exceptionnels.

En langage économique, la conservation de la situation existante s'appelle le maintien des prix au niveau qu'ils atteignent au moment où l'on se décide à agir. Maintien des prix français contre la concurrence étrangère de produits

offerts à des prix inférieurs qui entraînerait une baisse insupportable pour les producteurs nationaux.

La première opération, s'imposant aux Pouvoir publics saisis d'une telle requête, est la comparaison de ces deux niveaux de prix. Pour les prix étrangers pas de difficulté, il n'est pas très malaisé de les connaître, mais pour les prix nationaux il n'en est pas de même. La comparaison pour être valable doit porter sur les prix de revient français et non pas les prix de vente qui, comprenant une marge de profit par nature essentiellement variable, n'offrent pas de base de comparaison sérieuse.

Cette recherche du prix de revient présente deux ordres de difficultés.

S'il n'existe pas en général, un prix de revient pour toute une branche de production, mais plusieurs, le choix parmi ceux-ci d'un prix de revient moyen laisse place à beaucoup d'arbitraire.

D'autre part, il est présomptueux d'espérer apprendre des entreprises privées leur prix de revient dans un pays où le secret des affaires élevé au rang d'institution, recouvre d'un voile presque impénétrable la gestion des entreprises des particuliers. Il faudra donc se contenter, à défaut de déclarations précises, d'estimations dont l'exactitude laissera beaucoup à désirer.

Le prix de revient ainsi déterminé de façon déjà fort imprécise, sur quelle base fixera-t-on la marge de profit ? Estimation pourtant indispensable, car ce n'est qu'en ajoutant un profit normal au prix de revient que l'on aura le prix français comparable au prix étranger.

Si cette première recherche permet de conclure au bien-fondé des motifs invoqués par les représentants d'une branche de production que la concurrence étrangère oblige

à protéger si l'on veut qu'elle subsiste dans les conditions actuelles, le travail d'enquête ne fait que commencer.

La protection d'une catégorie de la production intéresse l'économie tout entière, de même que la défense de la situation d'une catégorie d'individus intéresse toute la société.

Le rappel de cette notion évidente indique la voie à suivre avant de décider d'une mesure de protection. Les Pouvoirs publics ne peuvent la prendre qu'après l'avoir étudiée au point de vue de l'intérêt général. Étude aux multiples aspects dont nous retracerons brièvement les principaux afin de dégager les conditions à remplir pour prendre en connaissance de cause une mesure de contingentement.

1. Au point de vue économique d'abord, il convient d'apprécier l'importance de la branche de production réclamant protection, afin de déterminer si elle est économiquement fondée à demander cette protection. Cela suppose une étude des éléments qui la composent, et la comparaison de l'importance de ces éléments par rapport à ceux de l'économie générale. Quel est le chiffre d'affaires ? Le personnel employé ? Quelle quantité de capitaux est investie dans l'ensemble des entreprises qui constituent la catégorie de production que l'on vise ? Autant de questions auxquelles il n'est possible de répondre qu'après une enquête aussi détaillée qu'approfondie auprès des intéressés, dont il faudra essayer de contrôler les déclarations, pour arriver à suffisamment d'exactitude.

Ces données connues, intervient le travail avec lequel on entre en plein arbitraire. Il consiste à juger d'après l'importance de ces facteurs si les intérêts engagés suffisent à classer cette industrie parmi celles qui sont d'intérêt général ou si l'on est seulement en présence d'intérêts privés vis-à-vis

desquels on adoptera une attitude beaucoup plus réservée. Cette appréciation exige la connaissance des conditions générales de l'économie d'un pays et plus particulièrement des répercussions de la protection que l'on apporterait à la branche à soutenir sur l'ensemble de la situation économique. Répercussions d'autant plus difficiles à connaître qu'elles sont parfois pleines d'imprévu et ne se révèlent souvent qu'à l'usage.

Mais d'autres facteurs jouent encore un grand rôle dans la décision du Gouvernement.

2. Le point de vue social est trop important et a une assez grande influence sur les causes actuelles de l'intervention. pour qu'il soit utile d'y insister longuement. La protection agricole, en France, par exemple, est destinée avant tout à conserver une classe sociale qui est la base de la structure du pays.

3. Les nécessités de la défense nationale servent souvent à justifier des mesures de protection. Il est cependant bien difficile dans de nombreux cas d'apprécier la valeur d'une production au point de vue de la défense nationale. Presque toutes les industries présentent, à des degrés différents, un intérêt dans ce sens. La marge d'appréciation est immense et laisse place à l'arbitraire le plus complet, en l'absence de toute règle générale permettant de motiver le jugement.

Ce rappel de certains des points de vue, car il ne prétend pas les comprendre tous, auxquels doivent se placer les Pouvoir publics pour mener à bien leur tâche, montre l'ampleur de cette dernière. Et cependant ce n'en est encore qu'une partie.

§ II. — LA RECHERCHE DU TAUX DE LA PROTECTION

Le principe de la protection, une fois adopté, il est encore nécessaire d'en déterminer le mode.

Les deux principaux sont le droit de douane et le contingent. Notre étude portant sur les contingents et la pratique actuelle leur donnant un rôle prépondérant, nous nous placerons dans l'hypothèse du contingent qui fut la solution adoptée en fait. Non que cette solution soit *a priori* la meilleure; et il serait utile, devant une demande de contingent, d'étudier la possibilité d'une élévation de droit de douane au lieu de s'arrêter à la solution beaucoup plus facile de la restriction quantitative.

Un progrès a été fait dans ce domaine par la création d'un Comité de révision douanière, qui fonctionne dans les locaux du Ministère du Commerce. Sa tâche consiste à étudier les modifications à apporter au système protectionniste. Dans le cas particulier des contingents il étudie, chaque fois qu'il est saisi d'une question de ce genre par le Ministre intéressé, la possibilité, soit de remplacer un contingent, soit d'en éviter la création par la fixation d'un certain taux de perception douanière.

Son intervention n'est pas obligatoire, mais la coutume est de soumettre ces questions à son avis. Ainsi les contingents récemment institués (bas et chaussettes de coton et toile de jute) ont été remplacés par des droits de douane après une étude du Comité de révision douanière concluant dans ce sens.

S'il est plus aisé de créer un contingent, la détermination de son taux n'en reste pas moins un problème délicat, dont la solution suppose une connaissance approfondie des conditions du marché. La détermination de la quantité de pro-

duits étrangers à admettre pour maintenir un prix suffisant sur le marché français suppose la connaissance de la demande de ces produits au prix envisagé, c'est-à-dire de la consommation française pour un prix déterminé. En face de cette consommation on recherchera la quantité de produits nationaux offerts à ce même prix et la différence de ces deux quantités : consommation-production, indiquera le chiffre du contingent à autoriser.

L'énumération des principaux points sur lesquels les Pouvoirs publics doivent recueillir des informations pour juger en connaissance de cause de l'opportunité d'une mesure de contingentement laisse un peu sceptique sur la possibilité de s'en acquitter de façon satisfaisante. La tâche consiste en réalité « à dénombrer puis à arbitrer les intérêts privés en cause » et à « définir et à sauvegarder les intérêts généraux qui peuvent se trouver directement ou indirectement engagés ¹ ». Dénombrer les intérêts privés en cause, c'est rechercher l'importance générale de l'industrie à protéger. Définir les intérêts généraux qui se trouvent engagés, c'est déterminer les facteurs économiques, sociaux ou politiques que touche la production que l'on se propose de protéger.

Ce rôle d'*information*, il ne semble pas que l'on soit à même d'y satisfaire dans le système économique actuel de la France. Non seulement les moyens d'investigation et la statistique sont encore très loin du développement nécessaire pour rendre les services qu'on leur demande, mais surtout, trop d'activités échappent encore au contrôle des Pouvoirs publics, et même à leurs investigations, pour

1. Conseil National économique. La protection et les encouragements à donner par les Pouvoirs publics aux diverses branches de l'Économie Nationale, p. 166.

permettre de connaître les nécessités de l'économie.

Voilà une occasion de contater les difficultés qu'offre un système où des méthodes d'économie dirigée sont introduites dans une économie libre. L'opposition fondamentale de ces deux systèmes entraîne lorsqu'on les fait coexister un désaccord profond dont les répercussions ne tardent pas à se faire sentir. Pour les atténuer, il est fatalement nécessaire d'aller plus avant et lorsque l'on dirige le commerce extérieur ou une partie de celui-ci, il se forme des oppositions avec le commerce intérieur encore en partie libre, que l'on ne croit plus pouvoir supprimer qu'en intervenant.

A la difficulté de réunir des éléments d'information satisfaisants s'ajoute celle de trouver des éléments de *décision*. Tout n'est pas de dénombrer il faut encore arbitrer c'est-à-dire, choisir entre les intérêts en cause le moyen terme qui réalisera un équilibre satisfaisant du système économique.

Le point le plus délicat est la détermination du niveau de prix. Sur ce point les intérêts en présence, s'opposent le plus directement, les désirs des producteurs et des consommateurs étant totalement contraires. La solution adoptée qui présente pourtant une importance, variable, mais parfois considérable, sur le reste de l'économie est presque fatalement entachée d'arbitraire.

Ces vices inhérents au système même, qui faussent à la base les décisions établissant un contingent, que ce soit l'impossibilité de réunir des informations suffisantes ou l'arbitraire d'un choix qui doit faire la part des intérêts en présence ne sont pas d'ordre seulement théorique. La façon dont ont été utilisés les contingents dans la réalité autant que les perturbations provoquées par certains

d'entre eux sur le marché le prouvent abondamment.

Faisons une place à part au contingent du charbon déjà cité précédemment comme modèle du genre, par la façon dont il a été établi puis administré. Les conditions du marché du charbon par la concentration de la production et la présence de gros consommateurs, à côté de la consommation individuelle, permettait de recueillir des informations très complètes et d'agir en connaissance de cause. L'institution du contingent a été ainsi facilitée et, par la suite, de nombreuses enquêtes sur la production et sur l'incidence du contingent pour les consommateurs industriels ont permis des améliorations et des modifications au fur et à mesure que l'usage les faisait apparaître nécessaires.

Pour un grand nombre d'autres cas, les conditions sont loin d'être aussi favorables. Combien de contingents ont été institués hâtivement sur la requête des intéressés, en se basant sur les renseignements de ces derniers pour toute enquête ! Que de perturbations causées par un approvisionnement inégal dû à un contingent, parfois trop élevé, le plus souvent insuffisant ! Rappelons l'exemple devenu classique des variations du cours du beurre entre février et mars 1932, dues au mauvais établissement du contingent, qu'il fallut porter de 12.000 quintaux à 24.000 puis 36.000 quintaux, en l'espace de deux mois. Contingent supprimé en 1933, puis rétabli, entraînant encore de violents mouvements de prix. Encore est-ce là un cas assez éclatant pour qu'il ait été indispensable de chercher à y remédier.

Mais que de contingents inutiles, sinon au dire de ceux qui l'ont demandé, institués sans enquête sérieuse, parce que les informations faisaient défaut. Que de fois a-t-on contingenté parce que c'est devenu une habitude, chaque fois que des importations sont excessives ou que des prix

semblent trop bas, sans rechercher à remédier aux causes du mal ou à les atténuer par un droit de douane.

Souvent la hâte de parer aux événements empêche de se livrer à l'enquête minutieuse et toujours longue qui serait nécessaire. L'insuffisance de l'organisation sur laquelle repose tout ce système, constitue un inconvénient supplémentaire à son bon fonctionnement.

Mais le mal est plus profond et provient de l'impossibilité de recueillir dans un système d'économie libre les informations nécessaires à l'établissement judicieux d'un procédé d'économie dirigée.

Section II. — Difficultés nées du fonctionnement des contingents.

Le contingentement suppose diverses opérations techniques dont nous avons exposé le mécanisme ¹. Les défauts apparus à l'usage ont nécessité des modifications du système ; mais dans d'autres cas ils ont subsisté et existent encore dans l'état actuel des choses.

L'étude des défauts présentes est indispensable pour juger objectivement le système. Quant à la critique de techniques périmées, elle n'est pas inutile car rien ne prouve qu'elles ne reverront pas le jour à nouveau.

§ I. — LE CONTINGENT GLOBAL

Pendant les tout premiers mois de la politique de contingentement, les importations étaient libres, tant que le contingent n'était pas épuisé. Ce procédé de la première heure présentait des inconvénients pour toutes les parties intéressées à l'opération.

1. Chapitre préliminaire.

Sur le marché français, la simple annonce de la limitation de l'ensemble des entrées d'un produit pour une durée parfois assez longue suffisait à précipiter les envois des étrangers que précisément l'on cherchait à réduire. Ces derniers désireux de devancer leurs concurrents activaient leurs envois. On assistait à une course aux importations dont le plus clair résultat était un engorgement très rapide du marché, engorgement purement spéculatif, qui ne correspondait à aucun besoin réel. A cette période de surabondance qui entraînait souvent une chute des prix, succédait une période au cours de laquelle le commerce national régulier ne trouvait plus à s'approvisionner en marchandises étrangères.

Ces irrégularités dans l'alimentation du marché permettaient de fructueuses opérations aux importateurs les plus habiles ou les mieux organisés. Simples intermédiaires, le plus souvent, ils constituaient des stocks au moment des gros arrivages et les cédaient plus tard, avec un bénéfice considérable, aux producteurs qui manquaient des approvisionnements nécessaires au fonctionnement régulier de leur entreprise.

Les producteurs, particulièrement ceux dont les moyens financiers étaient insuffisants pour se constituer des réserves, devaient accepter les prix proposés ou se résoudre à une inaction aussi pénible que coûteuse et risquer de perdre leur clientèle. Problème d'approvisionnement rendu plus ardu encore dans le cas de denrées périssables.

Pour l'étranger, le procédé n'était pas plus satisfaisant. Il créait des inégalités profondes selon la situation géographique des pays exportateurs, la course vers la France étant pratiquement perdue d'avance pour les pays éloignés.

Quant aux particuliers exportateurs, la succession de

périodes d'activité intense, puis d'inaction, leur causaient aussi le plus grand préjudice.

Mais surtout la nécessité de réunir les statistiques des divers bureaux de douane, par lesquels se faisaient les entrées, pour constater l'épuisement du contingent, empêchait d'aboutir au résultat recherché. Cette opération nécessitant une dizaine de jours, les dépassements étaient fréquents et parfois importants.

Ce procédé générateur de troubles sur le marché, même pas efficace, fut rapidement remplacé par la répartition entre les pays étrangers et entre les importateurs.

§ II. — LA RÉPARTITION ENTRE LES PAYS ÉTRANGERS

Chaque pays admis à exporter vers la France reçoit une part du contingent global constituant une sorte de sous-contingent, répartition qui supprime ainsi la concurrence entre les pays et ses conséquences.

A. — *La répartition mathématique.*

On avait commencé par répartir le contingent total entre les pays étrangers d'après les résultats que l'on pouvait observer au cours des précédentes années, dont un certain nombre considérées normales servaient de base de référence. Le choix des années de base est une opération très délicate, dont il est impossible de venir à bout sans entrer dans l'arbitraire.

Qu'est-ce qu'une période normale ? En 1931 ou 1932, par exemple, au moment où l'on établissait les premiers contingents, si l'on s'était fondé uniquement sur les années 1929, 1930 et 1931 on aurait fait état des importations

nettement excessives de certains pays que la crise obligeait à exporter à tout prix.

Si l'on se reportait plus en arrière, à quelle année s'arrêter dans cette période de l'après-guerre si riche en changements rapides ? Et choisir des années trop éloignées, c'est ne plus tenir compte des modifications survenues aux courants commerciaux qu'il est cependant indispensable de respecter. L'action de ces deux facteurs : respect des courants commerciaux et redressement de situations anormales pour certains pays, a entraîné des solutions d'autant plus compliquées qu'elles étaient plus nuancées.

Cette apparence scientifique ne doit pas tromper, les résultats obtenus ont simplement la valeur d'une indication. Les conditions d'un marché et les modifications des échanges ne se laissent pas enfermer dans un système aussi rigide d'évaluation. Aussi pour tenir compte de la mobilité de ces éléments on a diminué la période de base pour ne conserver que les chiffres de l'année précédente que l'on modifiait au gré des circonstances et plus encore des accords passés avec les pays étrangers.

B. — *La répartition par voie d'accords.*

Le rôle de ces accords dans la répartition entre les pays étrangers aurait dû être considérable aux termes de la décision du Conseil des Ministres du 1^{er} septembre 1933¹, en décidant que « les contingents seront négociés contre des facilités équivalentes accordées par les pays étrangers » sauf 25 p. 100 du total des précédents contingents maintenus pour conserver les courants commerciaux traditionnels.

1. Chapitre préliminaire, p. 13.

Singulière façon de négocier qu'un peu de bon sens suffit à condamner. Elle a réuni contre elle la presque unanimité de la doctrine comme des praticiens. Voici à titre d'exemple ce qu'en dit M. le député Landry ¹ : « Si
« vous commencez par réduire des trois quarts les impor-
« tations d'un pays étranger pour un très grand nombre
« des articles qu'il vous vend, en annonçant qu'il sera
« revenu, totalement ou partiellement, sur cette réduc-
« tion, moyennant que des concessions vous soient faites,
« n'est-ce pas vouloir provoquer des représailles que
« vous-même vous ressentirez durement ? » Il n'y a rien à
ajouter à ces paroles que le bilan de l'opération confirme
complètement.

Les résultats de cette nouvelle politique de contingentement permettent de distinguer trois catégories :

1^o Les pays du bloc-or auxquels il faut ajouter les États-Unis. Exclus de la nouvelle mesure, ils ont conservé leur contingent dans sa totalité.

2^o Les pays avec lesquels les négociations ont permis d'obtenir quelques avantages. La Suède et la Norvège ont accepté de passer des commandes pour obtenir la rétrocession de leurs contingents. De même la Hongrie a augmenté ses achats. L'Autriche a consenti un abaissement de son tarif douanier.

A ces pays ajoutons-en deux, dont on avait obtenu quelque chose, mais que les circonstances empêchèrent de réaliser leurs engagements. La Yougoslavie n'a pu passer les commandes promises. Et l'U. R. S. S. qui devait faire pour 250 millions d'achats aux industries métallurgiques françaises n'a pu les réaliser que dans

1. « Le Capital », 25 mars 1934.

une faible proportion à raison des cartels internationaux.

3° Les pays qui ont concédé de minimes avantages amplement compensés par les mesures de représailles qu'ils ont instituées. Ainsi l'Allemagne a obtenu une rétrocession presque complète, à l'exception de certains produits pour lesquels les contingents sont restés encore supérieurs aux 25 p. 100 prévus (par exemple pour les toiles cirées, tissus et bonneteries, papier photographique, etc.). A l'encontre, elle a pris des mesures de rétorsion au début de 1934 qui ont été maintenues malgré cette rétrocession presque totale.

A la Grande-Bretagne, on a accordé dans la majorité des cas une rétrocession sans contre-partie et, pour le reste des contingents, 75 p. 100 du maximum des quantités susceptibles d'être importées. Par contre, elle a institué des droits de 20 p. 100 ad valorem, sur un grand nombre de produits caractéristiques du commerce français.

Le bilan de cette politique nouvelle présente à l'actif quelques avantages, assez faibles le plus souvent. Dans bien des cas, c'est une opération blanche. Au passif, par contre, on constate des représailles de la part de certains pays et le préjudice moral que cause une mesure de restriction unilatérale et de discrimination de pays à pays.

La pauvreté de ces résultats est assez éclatante pour que l'on ait compris l'inutilité d'un procédé brutal et par trop systématique et que l'on en soit arrivé à des méthodes beaucoup plus souples pour la répartition par pays. S'il reste l'apparence d'un système rigide, la réalité est tout autre et la méthode actuelle faite toute d'empirisme, réglant les négociations au gré des circonstances, s'est libérée de règles trop sévères pour une matière aussi mouvante.

§ III. — LA RÉPARTITION ENTRE LES IMPORTATEURS

Des deux procédés utilisés pour la répartition des contingents entre les importateurs, l'un, la gestion par l'étranger, a diminué beaucoup d'importance tant ses inconvénients étaient nombreux. Quant à l'autre, le procédé de distribution des licences par des organismes nationaux, il a vu son usage augmenter d'autant, mais il est loin cependant d'être à l'abri de toute critique. Critiques d'autant plus graves que le système est plus employé.

A. — *La gestion étrangère.*

Le régime de la gestion par les pays étrangers leur donne la gérance de leur part globale de contingent et la charge d'organiser les exportations vers la France. Exportations contrôlées par le moyen du certificat d'origine qui les accompagne.

Accueilli favorablement à ses débuts par l'Administration qui était débarrassée d'une lourde charge et par les producteurs qui espéraient un approvisionnement meilleur et à des prix intéressants, ce système ne devait pas tarder à réunir une quasi-unanimité contre lui, tant ses inconvénients étaient grands.

Il donnait à l'étranger la haute main sur le commerce avec la France puisque c'était à lui d'organiser et de contrôler les importations en France. Ce pouvoir, les pays étrangers s'en servaient pour leur meilleur profit, se souciant médiocrement des désirs du commerce français, qui était ainsi à leur merci. Les abus ont été nombreux, et nous nous contenterons de citer les principaux d'entre eux.

Les courants commerciaux, contrairement à ce que l'on espérait, ne furent pas respectés. Des régions traditionnel-

lement importatrices ne trouvèrent plus à s'approvisionner parce que les envois étrangers furent réservés à des régions dont les prix élevés étaient plus rémunérateurs.

Des pays profitant de ce qu'ils étaient maîtres de la destination de leurs produits, installèrent sur le territoire français, des agents à eux, par les conditions desquels il fallait passer. Ce fait s'est, par exemple, produit à l'occasion des importations des « volailles mortes truffées et non truffées ¹ », de provenance hongroise qui ne peuvent avoir lieu depuis un arrêté du 14 janvier 1932, qu'en vue d'un certificat de contingentement délivré par un organisme hongrois. Les maisons hongroises cessèrent de confier aux commerçants français la vente de leurs marchandises, préférant s'adjoindre de véritables agents installés à Paris, auprès desquels les intermédiaires français ont à se fournir et dont ils ne peuvent qu'accepter les prix.

L'arbitraire étranger se manifeste mieux encore, lorsque le monopole est absolu, soit que l'État organise lui-même les exportations, soit que les vendeurs se soient entendus pour constituer une Société de vente unique. Dans ces deux cas, le pays étranger organise les ventes au mieux de ses intérêts, favorisant les commerçants qui paient le prix le plus élevé, évinçant les autres. De ce monopole résulte une absence de concurrence, avec ses deux conséquences habituelles : l'abaissement de la qualité et l'élévation des prix. Les producteurs ne cherchent plus à comprimer leur prix de revient lorsqu'ils sont certains d'écouler leurs produits et utilisent au maximum la marge de profit entre le prix de revient et le prix d'achat en France.

1. Cont. le 10 novembre 1931.

Les exemples de cette scandaleuse politique de hauts prix en France abondent. Nombreuses sont les protestations contre des offres de traiter en France de la part des pays ayant la gestion de leurs contingents, à des prix supérieurs au cours mondial de 30 à 40 p. 100 : pour les œufs, le beurre, les légumes, le bétail sur pied.

Même constatation sur le marché du charbon qui présente ce caractère intéressant de la coexistence des deux régimes du certificat d'origine et des licences. On a observé que les pays qui ont le régime du certificat d'origine vendent plus cher que ceux qui ont le régime des licences. Et le passage du premier régime au second, lorsqu'on a remis aux grands réseaux des chemins de fer la gestion de leurs contingents, s'est accompagné d'une baisse des prix des approvisionnements.

Un dernier exemple de ces abus nous est fourni par le contingent du Gorgonzola, destiné à atténuer la concurrence contre le Roquefort. La gestion de ce contingent a été confiée au Gouvernement italien dès le mois de janvier 1932 et les prix se sont maintenus élevés ; ils atteignaient en novembre 1933 de 15 à 17 francs le kilogramme. Devant ces prix excessifs la gestion a été retirée au gouvernement italien le 1^{er} janvier 1934, et en mars 1934, les mêmes maisons exportatrices offraient le kilogramme à 8 ou 10 francs, alors que sur le marché italien il n'y avait eu une baisse que de 0 fr. 50 seulement.

De tels abus avaient décidé le Gouvernement à supprimer ce système, mais les nécessités des négociations commerciales obligèrent à revenir en partie sur cette décision. En effet, les pays étrangers qui avaient la gestion faisaient de grosses difficultés pour abandonner un système qui leur assurait des ventes fructueuses et leur don-

nait la certitude d'écouler la totalité de leur contingent. Ils faisaient payer très cher la perte de ce privilège, si cher parfois qu'il fallut se résoudre à la survivance, dans un certain nombre de cas, de la gestion étrangère par le certificat d'origine, à côté du système des licences.

B. — *Les licences d'importation.*

Les critiques faites au régime des licences ne portent pas sur le principe de distribution des contingents aux importateurs, mais sur la façon dont il est appliqué. Si le système des licences réunit une presque unanimité en sa faveur, ses défauts font l'objet de critiques aussi unanimes.

1° Le premier grief se rapporte moins au système des licences qu'à celui de la répartition du contingent global entre les divers pays fournisseurs de la France et résulte en réalité de leur combinaison. De nombreuses plaintes se rapportent à la gêne causée par la répartition des licences dans le cadre de chaque contingent attribué à un pays déterminé. Les titulaires de licences sont ainsi obligés de s'approvisionner dans un pays à l'exclusion des autres et la concurrence entre les fournisseurs étrangers est supprimée. Suppression de concurrence qui oblige les importateurs français à passer par les conditions des étrangers, pour la qualité des produits fournis comme pour leur prix.

Cet état de choses est celui du marché du charbon de la France qui paye des prix supérieurs à ceux faits aux autres pays. Cette situation a fait désirer la liberté pour les titulaires de licences de s'approvisionner où bon leur semble, c'est-à-dire la suppression des contingents par pays et le retour à un contingent global et international.

Certes, on peut arguer de la nécessité de maintenir les prix du charbon importé, pour ne pas faire baisser les prix français. Mais il est possible d'y parvenir par une taxe de licence qui ferait bénéficier l'État français d'une différence qui ne devrait en aucun cas, constituer un bénéfice supplémentaire aux exportateurs étrangers ou aux importateurs français, ou le plus souvent aux deux.

La répartition des licences dans le cadre de chaque contingent d'un pays déterminé, présente un autre inconvénient du fait qu'elles sont attribuées au prorata d'importations faites au cours de précédentes années. Ainsi, un importateur ayant droit à une licence à raison de ses importations précédentes n'en pourra recevoir parce que le pays avec lequel il a traité n'est pas admis à la répartition du contingent. Le droit à licence ne se réalise que si le pays pour lequel la licence est donnée a droit, à raison de ses importations antérieures ou des accords commerciaux, à une somme d'importations égale à la somme des licences accordées aux importateurs particuliers. Cette conditions est loin de toujours se réaliser. Et pour une même quantité d'importations au cours de l'année de base la licence à laquelle a droit l'importateur est susceptible de varier considérablement selon le pays pour lequel elle est destinée.

Dans une interpellation au Sénat, le 3 février 1937, M. le sénateur Gaston Rogé¹ citait les cas suivants : pour 100 caisses de saumon achetées au cours des années 1932 et 1933, années de base, un importateur reçoit une licence de 30 caisses, si elles viennent du Japon, de 90 caisses s'il les importe du Canada et de 2.700 si elles viennent des États-Unis.

1. J. O., 10 février 1937.

Pour 100 caisses de crustacés la licence est de 30 caisses pour le Japon, de 80 pour le Canada, de 195 pour l'U. R. S. S. et de 304 pour la Nouvelle-Zélande. Ces différences très considérables montrent combien le négociant qui a un droit de licence sur un pays déterminé pourra être désavantagé par rapport à d'autres. Le cas extrême de cet état de choses est fourni par ce négociant des Halles exerçant depuis trente-huit ans le commerce des fruits qui ne peut recevoir de licence parce que ses importations, au cours des années de base, ne venaient pas des pays qui ont droit au contingent.

Les critiques de ce régime ne visent pas le régime des licences mais sa combinaison avec la répartition par pays. Faut-il préconiser le retour à un contingent global ?

Le souvenir des graves inconvénients issus de ce système, lors de sa première application, ne doit pas nous arrêter. Il ne s'agit plus de la libre importation, jusqu'à épuisement du contingent, mais de sa combinaison avec le système des licences. Leurs titulaires auraient la faculté de s'approvisionner où bon leur semble sans considération de pays. Cette méthode supprimerait les inégalités de l'approvisionnement puisque, les licences étant trimestrielles, leurs possesseurs pourraient fort bien passer des marchés, leur assurant un approvisionnement continu et adapté aux besoins de leur industrie. La baisse des prix résultant d'importations faites dans les meilleures conditions, serait atténuée, au cas où elle deviendrait dangereuse pour la production française, par une taxe ou une élévation de la taxe de licence, dont profiterait le Trésor. Là, n'est plus la difficulté. Elle réside dans l'existence des accords commerciaux et dans la nécessité de garantir des avantages aux autres pays, avantages

indispensables, étant donné le développement des échanges bilatéraux et le triste état des exportations françaises.

2° Une des critiques les plus fréquentes comme les plus fondées contre le procédé actuel de distribution des licences a trait à la rigidité d'un système attribuant les droits à licence aux gens ayant importé au cours des années de base.

Les variations du commerce ne s'accommodent pas de règles aussi sévères, qui ont entraîné la création d'une catégorie de commerçants privilégiés, par la possession des droits à importation et la possibilité de réaliser les bénéfices qui en découlent. La règle de l'année ou des années de référence favorise ceux que le hasard amène à importer au cours de cette période, ou qui ont eu l'habileté et les moyens d'accroître leurs importations, en prévision du contingent que l'on allait établir, afin d'obtenir ainsi des licences plus considérables que leurs concurrents. C'est le cas, très souvent, des gros importateurs qui ont effectué des importations massives, pendant la période de référence au détriment de concurrents plus faibles ou moins bien informés.

Les titulaires de licences, bénéficient dès lors d'un véritable monopole des importations. Ils sont seuls admis, à quelques exceptions près¹ à introduire des produits étrangers. Situation dont ils tirent profit en réalisant les bénéfices parfois considérables, que permet la différence entre les prix étrangers et les prix français. Bénéfices analogues à ceux faits par les négociants étrangers dans les cas où fonctionne le système de la gestion par les pays étrangers au moyen du certificat d'origine.

1. Une part des licences est attribuée sans que l'on exige la justification d'importations au cours de la période de référence, chap. pré., p. 19.

Cette situation privilégiée est par conséquent inhérente au contingentement quel que soit le système de répartition. L'on ne peut faire grief aux importateurs français de tirer profit de la situation qui leur est faite et des possibilités qui leur sont offertes.

Ils se trouvent devant l'alternative suivante dont M. du Fretay donne un exemple dans son étude sur le contingentement¹. A raison du plus faible tonnage des importations par rapport à la production française et du faible taux de la protection douanière, les importateurs peuvent profiter au maximum de l'écart élevé entre les prix mondiaux et les prix français et servir leurs intérêts personnels et ceux des agriculteurs. Ou bien, ils ne profitent pas de cet écart et font baisser les prix intérieurs au détriment des producteurs français. Dans le cas présent, ils ont choisi la première solution qui a le mérite de concilier leurs intérêts propres et ceux d'une classe éminemment intéressante de la production française. Ils ont fait des bénéfices de 200 à 300 francs le quintal pour des fruits dont les droits de douane n'étaient que de 7,50 à 10 francs. Ils ne sont pas les seuls.

Voici les lentilles chiliennes, l'exemple est cité par M. le sénateur Rogé lors de son interpellation du 3 février 1937, offertes à des acheteurs français, à 170 francs le quintal C. A. F. port français. Prix que le droit de douane la taxe de licence et les frais divers élèvent à 245 francs sur wagon, port français. Huit jours après, ces mêmes fournisseurs offraient les mêmes marchandises à 375 francs, soit avec une majoration de 130 francs.

Ce sont aussi les pois de Hollande, l'exemple vient de

1. Du Fretay, Étude sur le contingentement, *Fruits et Primeurs*, avril 1935.

la même source, offerts par les détenteurs de licences aux industriels préparant les pois régénérés, avec un bénéfice supplémentaire, c'est-à-dire s'ajoutant au bénéfice normal compris dans le prix de vente de la marchandise à l'origine, de 30 à 50 francs le quintal. Pour les haricots, le prélèvement est de 40 à 50 francs le quintal. Notons qu'il s'agit là d'articles de consommation ouvrière. Pour des pois c'est 50 à 70 francs le quintal. Pour les langoustes de 50 à 60 francs par caisse de 100 boîtes, pour les crabes 100 francs, etc., etc.

De même le contingentement du charbon a laissé aux commerçants importateurs un bénéfice supplémentaire de 10 à 15 francs par tonne pour ceux du littoral de la Manche et un bénéfice double pour ceux du littoral de l'Atlantique.

Arrêtons là cette énumération des super-bénéfices réalisés par les détenteurs de licences, forts du monopole que leur confère la répartition des licences, au prorata des années de base. Soulignons à notre tour, après bien d'autres, la nécessité de mettre une fin à ces situations privilégiées, que rien ne justifie.

On a bien tenté cependant d'assouplir le procédé de répartition en réservant une part du contingent aux nouveaux importateurs, c'est-à-dire, sans exiger la justification d'importations pendant les années de base. Mais la part du contingent réservée, 10 à 15 p. 100 en moyenne, est faible. Quant aux groupements nationaux, bénéficiaires de licences, ils sont loin de donner entière satisfaction. Ces groupements, formés de détaillants, qui, en principe, se passent d'intermédiaires et achètent directement à l'étranger grâce à leurs licences revendent en réalité bien souvent ces dernières aux importateurs ou

font acheter par ces derniers. Le procédé, alors, perd toute sa raison d'être.

De plus, ces groupements n'englobent pas tous les intéressés. La plupart des petits commerçants sont toujours obligés d'acheter aux importateurs et aussi il n'est tenu aucun compte des besoins industriels, de plus en plus importants cependant. Voici, par exemple, une usine qui fabrique des conserves de légumes régénérés et traite par an 4.000 quintaux de pois de Hollande, qui obtient une licence de 397 quintaux en 1934, de 489 en 1935 et de 475 en 1936.

Cette solution des groupements nationaux trop timide dans son principe et viciée trop souvent dans son application n'apporte pas de solution satisfaisante. Pour mettre fin à ces privilèges exorbitants, il faudrait se résoudre à entreprendre une révision complète des droits à licence au lieu de se contenter de reproduire les résultats de l'année précédente. Révisions totales mais aussi périodiques qui, seules, permettront d'éviter les trafics de licences.

3° Les licences, en principe, sont personnelles et incesibles. Le détenteur d'une licence doit s'en servir lui-même pour effectuer l'importation à laquelle il a droit. Mais ce droit d'importer qu'est la licence offre, par le monopole qu'elle confère, la possibilité de réaliser un bénéfice souvent très appréciable comme le montrent les exemples cités précédemment. Voilà une grande tentation pour le détenteur de licence qui ne peut pas importer lui-même parce qu'il n'est plus équipé pour cela, ou qu'il ne l'a jamais été. Il sera amené pour réaliser au moins une partie des bénéfices que lui confère sa situation privilégiée à vendre son droit à importer, soit

par un subterfuge qui sauvera les apparences, soit plus simplement par un marché secret. De là, tout un trafic caché dont l'ampleur indique assez que l'appât d'un gain parfois substantiel entraîne de nombreuses violations de la règle de l'incessibilité.

Nous n'avons pas ici à faire œuvre de moraliste et nous ne nous étendrons pas sur cette action corruptrice et démoralisatrice du contingentement. Mais, soucieux de présenter une vue objective de ce système, il ne nous semble pas possible d'en ignorer complètement cet aspect et de ne pas montrer de quelle façon se produisent quelques-unes de ces irrégularités.

Les licences étant distribuées sur la base d'importations anciennes, nombre de droits à licence ne répondent plus à des besoins réels et sont attribuées à des maisons en faillite, à des commerçants retirés ou même morts. Autant de cas dans lesquels les droits d'importation ne seront pas utilisés par leurs titulaires légaux.

Alors, commence le trafic des licences inutilisées que les commerçants en activité désirent se procurer et que leurs détenteurs ou ceux qui en ont la disposition cherchent à écouler puisqu'elles représentent une valeur intrinsèque en dehors de l'opération commerciale qu'elles permettaient de réaliser.

Des commerçants retirés des affaires reprennent une patente pour bénéficier des licences, ou plutôt de la vente de leurs licences.

Une autre source d'abus vient parfois de ces sociétés créées pour la répartition des licences pour le commerce de détail. Destinées à permettre l'approvisionnement direct des détaillants, elles vendent les licences au commerce de gros.

Il s'est ainsi créé une classe de courtiers dont le métier consiste à récupérer les licences inutilisées pour les revendre avec bénéfice aux commerçants qui n'ont pas pu en obtenir ou en quantité insuffisante.

Parfois, on use d'un stratagème qui donne à l'opération une apparence de sincérité. C'est, par exemple, la vente par cargaison, employée en particulier dans le commerce du charbon, qui permet de réaliser par une voie détournée la vente des licences.

Il est bien difficile, inutile de le dire, de fournir des exemples pris sur le vif d'un trafic illicite, par conséquent, redoutant la publicité. Cependant M. le sénateur Gaston Rogé, dans son interpellation au Sénat du 25 février 1936 ¹ cite quelques anomalies du régime des licences, conséquence du trafic en question. Voilà des importateurs d'oranges d'Espagne, qui manquent de licences pour s'approvisionner. Ils en trouvent chez des courtiers belges qui s'offrent à leur fournir les licences d'importation en France qui font défaut aux commerçants français. De même, des importateurs français de lentilles de Russie trouvent des licences par des courtiers de Rotterdam.

Bien entendu, ces opérations ne s'effectuent pas sans la perception de bénéfices considérables, mais moins difficiles à justifier peut-être que les lacunes du système qui les rend possibles.

Car le Ministre, répondant à cette interpellation, a dû constater que les choses se sont passées dans les formes prescrites dans les règlements. Ce trafic de licences, en principe inaccessibles, ne serait même pas illicite ! C'est tout au moins à cette contradiction que conduisent parfois les imperfections du système de répartition des licences.

1. J. O., 26 février 1936.

En réalité, l'Administration est désarmée devant ces faits, dans l'état actuel de la réglementation. Des jugements émanant du Tribunal de Dunkerque et de celui du Havre ont dû reconnaître licite le trafic des licences.

Aussi, renonçant à réprimer les abus, l'Administration a cherché à contrôler l'attribution et l'utilisation des licences, en même temps qu'à en assurer une plus juste répartition.

Dans cet esprit on a eu l'idée d'une taxe perçue sur les licences non plus au moment où s'effectue l'importation, mais à la délivrance de la licence. Supprimant une partie du bénéfice qui permet de réaliser cette dernière, elle en rendrait la possession moins avantageuse et supprimerait la cause même du trafic. Mais ce procédé a été déclaré par le Conseil d'État incompatible avec l'intention du législateur qui en instituant la taxe de licence voulait frapper les bénéfices réels résultant de l'opération commerciale.

La distribution de licences à de nouveaux importateurs apporterait une solution à ce problème en créant une concurrence salubre entre les privilégiés. Mais des méthodes, jusqu'à présent essayées, l'une, l'adjudication, n'a pas vu le jour, et l'autre, la formule des groupements nationaux, n'a pas donné les résultats escomptés.

*
* *
*

Le problème, en réalité, intéresse l'ensemble du système de contingentement.

Depuis sept années environ qu'il fonctionne, les défauts de son organisation sont apparus de façon telle que des remaniements sont de plus en plus nécessaires.

Certains procédés n'ont pu résister à l'épreuve du temps

comme le contingent global, ou subsistent partiellement et pour des causes majeures, comme la gestion étrangère, maintenue pour des raisons de négociations commerciales. Mais pour le reste, cette étude du fonctionnement du contingentement nous a montré la nécessité d'améliorations dans de nombreux domaines.

Il ne nous appartient pas de donner des solutions, si tant est qu'il en existe de satisfaisantes. Mais l'on peut dégager deux principes directeurs des réformes à accomplir.

L'impossibilité de connaître toutes les données nécessaires pour l'évaluation de la quantité d'importations à autoriser se retrouve à tous les degrés de l'opération de contingentement. Depuis l'évaluation du contingentent global jusqu'à celle de la licence à attribuer à l'importateur privé. Comment déterminer de façon satisfaisante des contingents d'après des normes strictes alors que la production et la consommation sont libres et échappent à toute possibilité d'évaluation précise ?

Cette impuissance à appliquer un régime d'économie dirigée dans une économie encore en partie libre condamne l'institution de règles strictes pour les évaluations qui doivent surtout être fondées sur des données empiriques.

Cet assouplissement s'accompagnerait d'une complication qui pourtant ne fait déjà pas défaut. C'est elle qui empêche un contrôle efficace et facilite ces trafics auxquels nous faisons allusion. On s'est servi presque exclusivement des seuls services existant déjà, pour assurer les opérations de contingentement. Son caractère transitoire justifiait un tel état de choses. Maintenant qu'il n'y a plus d'illusion à garder sur l'éventualité d'une disparition rapide de ce système, il est temps de l'organiser de façon rationnelle.

68 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT

Délimiter les tâches des services, en créer s'ils sont insuffisants. Éviter la dispersion entre plusieurs ministères. Telles sont les conditions d'un bon fonctionnement et les possibilités d'un contrôle efficace de ce système.

CHAPITRE III

LES RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT

Chaque décret de contingentement spécifiait qu'il s'agissait d'une mesure « exceptionnelle et provisoire » ; on trouve ces termes dans presque tous les rapports au Président de la République qui accompagnent de telles décisions. C'était même là un des principaux arguments des promoteurs de la restriction quantitative des importations. Il était avantageux d'instituer un procédé dont on se débarrasserait aisément, une fois qu'il aurait rendu les services de protection que l'on en attendait. Cette certitude dans la brève existence d'un tel procédé jointe à la hâte où l'on était de l'instituer empêchèrent alors de rechercher quelles pourraient être ses répercussions sur les conditions économiques du marché.

Le développement des contingents ne laisse plus d'illusion sur le caractère transitoire d'un procédé qui constitue la base du système protecteur français, à raison de son efficacité à défendre le marché et de la commodité pour beaucoup de l'isolement économique qu'il engendre. Six ans de fonctionnement permettent d'en juger les effets avec suffisamment de recul. Leur action sur les quantités de marchandises offertes ne s'est-elle pas répercutée sur les prix et sur l'activité du marché ? L'introduction d'un nouveau système de réglementation n'a-t-il pas entraîné des modifications de la structure du marché ?

Section I. — Action sur les prix.

Le contingentement devait permettre d'éviter à un moment où un accroissement de protection était indispensable, la hausse des prix considérable, qu'eût entraîné le relèvement massif des droits de douane nécessaire pour être efficace. C'était tout au moins l'opinion de ses partisans, qu'exprimait, par exemple, l'un des plus ardents, parmi eux, M. Duchemin, alors président de la Confédération Générale de la Production Française (actuellement devenue Confédération Générale du Patronat Français.

« Le contingent, disait-il, est tout à fait différent du droit de douane, en ce qui concerne le coût de la vie. Je vais même plus loin, dans beaucoup de cas, le contingent peut provoquer des baisses ». Baisses qu'il expliquait par le désir des producteurs étrangers de bénéficier des contingents qui les inciteraient à diminuer brusquement leurs prix pour passer les premiers. Explication plausible en période de contingent global, mais que ne permet plus la répartition par licences. Et il continue : « L'industrie ne s'endormira pas parce qu'elle sait que le contingentement est une période provisoire, qu'elle se réveillera à un moment donné avec un tarif de douane et qu'il faudra qu'elle ait travaillé entre temps, dans les meilleures conditions possibles de lutte sur les marchés d'exportation ¹. »

Contre ces déclarations émanant des milieux patronaux, mais reprises bien souvent dans des documents officiels, la doctrine se dresse presque unanime et proteste. Donnons-lui la parole par la voix avertie de M. le Doyen Allix déclarant : « J'aurai scrupule à m'attarder devant cette énormité

1. *Vendre*, avril 1932, Pour et contre les contingentements.

« que le contingentement, c'est-à-dire la réduction de « l'offre, n'est pas un facteur de cherté¹. »

Les affirmations aussi vigoureuses que contradictoires ne manquent pas, aussi nous allons en toute objectivité et dans la mesure où les renseignements et statistiques le permettent, essayer de nous faire une opinion basée sur les faits, c'est-à-dire sur le mouvement des prix en France depuis le contingentement. Nous nous attacherons d'abord, aux prix de quelques produits particuliers pour tirer ensuite des conclusions de la comparaison des indices généraux.

§ I. — ÉTUDE DES PRIX DE QUELQUES PRODUITS

Il est nécessaire de distinguer les prix des produits agricoles et des produits industriels. Les conditions de leurs marchés sont fort différentes : au point de vue de la demande, plus élastique dans le cas des produits industriels et eu égard à l'inégalité du degré de protection beaucoup plus accentué pour les produits agricoles.

A. — *Les prix agricoles.*

L'influence des contingents sur les prix agricoles a fait l'objet d'une excellente étude de M. Moroni². Nous ne pouvons mieux faire que de rappeler les résultats auxquels il aboutit en ajoutant les remarques que le recul du temps permet de faire.

Tenant compte du fait que la demande en matière agricole est peu élastique dans la majorité des cas et que la

1. *Journal des Economistes*, 15 février 1933.

2. Moroni, *L'agriculture française et le contingentement des importations*, p. 151 et suiv.

production française est assez abondante pour que les importations nécessaires soient en général peu importantes, M. Moroni a pu distinguer les cas suivants :

1^o Le contingentement parfois n'a pas empêché la *chute des prix* sur le marché français. Cela s'est produit pour les matières dont la surproduction due à d'abondantes récoltes ne pouvait être enrayée par les mesures de restriction d'importations.

C'est par exemple le cas du blé qui a donné naissance à une législation complexe dans le détail de laquelle nous n'entrerons pas ici. Elle nous entraînerait hors de notre sujet puisque, à la restriction des importations se sont ajoutées une série de mesures destinées à réglementer la production et le marché.

. Plus typique est l'exemple du marché du bétail et de la viande atteint lui aussi de surproduction et qui a vu ses cours s'effondrer malgré des mesures de restriction qui sont devenues dans certains cas de simples prohibitions.

Voici les cours de la viande de bœuf et de porc. en baisse depuis 1930 :

TABLEAU N^o 6. — *Viande en gros à la Villette, 1^{re} qualité*¹
(en francs).

ANNÉES	BOEUF 1 KILOGR.	PORC 1 KILOGR.
1930	11,48	12,18
1931	10,53	9,53
1932	8,07	10,16
1933	7,03	9,63
1934	6,31	6,55
1935	5,76	5,83

Et cependant les bœufs et porcs, les viandes fraîches et congelées de bœuf et de porc ont été contingentés le

1. *Statistique générale de la France.*

30 septembre 1931 et les contingents autorisés ont suivi une évolution nettement décroissante, qu'indique le tableau suivant :

TABLEAU N° 7

ANNÉES	BOVINS	VIANDE FRAICHE
	(quintaux).	de bœuf et autres (quintaux).
1932	155.300	18.000
1933	Néant.	Néant.
1934	Néant.	Néant.
1935	Néant.	Néant.

ANNÉES	PORCS	VIANDE FRAICHE
	(quintaux).	de porc (quintaux).
1932	Néant.	Néant.
1933	100.000	52.000
1934	45.000	Néant.
1935	3.000	Néant.

Ainsi dans le cas d'une crise de surproduction intérieure le contingent, c'est l'évidence même, ne peut empêcher la chute des cours. Tout au plus la limite-t-il au cas où les cours inférieurs sont encore supérieurs aux cours étrangers, en empêchant la pression des importations sur les prix.

2° Les *cas de hausse* sont plus rares, surtout ceux des hausses durables. M. Moroni en cite deux, le maïs et le sapin qui sont parfaitement explicables. Pour le maïs, il était nécessaire de restreindre la consommation d'un produit étranger de substitution au profit des céréales secondaires dont la situation était très fâcheuse. Dans le cas du sapin, il s'agissait de revaloriser un produit dont les cours étaient par trop défavorables pour les exploitants.

Nous devons ajouter un exemple de hausse qui s'explique beaucoup moins aisément que les deux précédents.

TABLEAU N° 7 bis¹

	1931	1932	1933	1934	1935
Haricots secs (prix du quintal en francs) . .	206,85	204,95	247,08	349,58	256,92

La hausse constatée, énorme en 1934, appréciable encore pour 1935 semble difficilement attribuable à une autre cause que le contingent des légumes secs institué le 28 décembre 1933. Et s'il est un contingent peu justifiable c'est bien celui qui détermine la hausse du prix de denrées dont la production nationale est largement insuffisante et qui tiennent une large part dans la consommation ouvrière.

Plus fréquentes sont les hausses momentanées suivies de chutes qui provoquent des variations de prix en dents de scie, extrêmement gênantes pour tous : producteurs, intermédiaires ou consommateurs. Elles sont dues au mauvais fonctionnement du contingentement.

Maladroitement établi, il est trop large ou plus fréquemment encore, trop étroit. Et les variations des prix reproduisent les tâtonnements de ceux qui cherchent le point d'équilibre entre la consommation, c'est-à-dire la demande à un prix déterminé, et les importations nécessaires pour compléter la production insuffisante à la satisfaire. Nous avons déjà signalé le problème et l'impossibilité de le résoudre de façon satisfaisante avec les moyens dont on dispose actuellement².

On a parfois cherché à remédier à cet état de choses. Dans le cas, maintenant classique du marché du beurre, on a créé un stock de sécurité destiné à être jeté sur le

1. *Statistique générale de la France.*

2. Chap. II, section I.

marché lorsqu'une baisse de la production rend la restriction des importations trop étroite.

Le maniement parfois défectueux du contingent entraîne aussi des variations de prix. Le cas le plus fréquent est le retard à la délivrance des licences qui empêche l'alimentation régulière du marché et permet des hausses spéculatives de la part des détenteurs de licences du trimestre précédent ou de stocks.

De tels retards empêchent aussi de s'approvisionner au moment propice. Par exemple, les achats de légumes secs sont faits au meilleur prix au mois de juin et de juillet. Les licences ayant été distribuées seulement au mois d'octobre, les acheteurs durent payer un prix double du tarif ordinaire.

Ces faits sont heureusement peu fréquents. Ils méritent cependant d'être signalés car de telles erreurs sont supportées en définitive par le consommateur.

3^o Après avoir fait la part des exceptions, recherchons l'allure générale des cours des produits agricoles contingentés. L'observation des statistiques montre qu'ils présentent depuis le contingentement une *tendance à la stabilité ou à une légère baisse*.

Pour ne pas abuser des données statistiques, nous n'allons pas suivre ici l'évolution des prix de chacun de ces produits, mais citer quelques cas représentatifs de cet état de choses.

TABLEAU N^o 8¹. — *Prix de gros de produits contingentés au cours du 4^e trimestre de 1931.*

ANNÉES	LAIT (200 litres).	OEUFs (le cent).	BEURRE (1 kilogr.).	SUCRE RAFFINÉ (quintal).
1930.	292,42	71,33	16,66	397,50
1931.	282,33	65,89	15,77	376,25
1932.	261,65	63,45	16,26	378,41
1933.	252	56,49	15,28	385,42
1934.	240	47,93	13,47	384,42
1935.	206	44,50	11,31	346,87

1. *Statistique générale de la France.*

Jusqu'à l'année 1934, on constate une baisse légère pour le lait (4,8 p. 100) un peu plus accentuée pour le beurre (11,8 p. 100) et pour les œufs (15,1 p. 100) et une hausse des cours des sucres. Variations représentatives de la tendance générale.

L'année 1935 marque une baisse des cours par rapport à 1934, très nette surtout pour le lait et le sucre qui s'étaient le mieux comportés au cours des années précédentes. Est-ce là une infirmation de la constatation précédente ? Et doit-on dénier au contingentement son caractère stabilisateur ? Il ne semble pas, car la chute des cours pour 1935 est générale ¹ et due en réalité à un phénomène intérieur : l'abondance des produits agricoles contre laquelle le contingent, nous l'avons vu plus haut, est inefficace.

Par conséquent, le but recherché, la stabilisation des prix, semble bien avoir été obtenue grâce au contingent. Quant aux chutes des cours, dues à des récoltes trop abondantes, elles ne peuvent être imputées directement au contingentement.

Mais à défaut d'action directe, la restriction des importations a un effet indirect sur ces variations des prix et plus particulièrement sur les hausses. Destiné à empêcher l'entrée des produits étrangers, pour éviter une pression sur les prix inférieurs, le contingentement sert à isoler le marché et favorise le maintien des prix nationaux supérieurs aux prix généraux. En contre-partie, lorsqu'une surproduction intérieure fait baisser les prix, il est impossible de l'annihiler par le procédé usuel en régime libre de l'accroissement des exportations, puisque leurs prix

1. L'indice des prix de gros des produits agricoles (39 articles) tombe de 393 en 1934, à 327 en 1935. *Statistique générale de la France*.

élevés empêchent de placer les produits français au dehors.

Si le contingent permet de maintenir les prix lorsqu'ils sont menacés par des importations de l'étranger, il est cause indirecte des chutes des cours en période de surproduction intérieure. Son action rendant impossible l'exportation de produits que le marché intérieur ne peut absorber en quantité suffisante étant donné le peu d'élasticité de la demande en matière agricole.

Cette conclusion en faveur du maintien des cours par le contingent n'est valable que d'une façon générale. Il y a bien des exceptions, et nous en avons noté quelques-unes, étant donné que chaque produit est soumis à des causes particulières qui le font s'écarter parfois de la tendance générale. Celle-ci n'en subsiste pas moins et c'est elle que nous allons rechercher maintenant pour les autres produits.

B. — *Les prix des produits autres que les produits alimentaires.*

L'uniformité en cette manière est plus grande que dans le cas précédent. La demande étant plus élastique et le rythme de la production à l'abri des influences atmosphériques, il y a moins à redouter de brusques crises de surproduction. Par ailleurs, les restrictions d'importations ayant été moins sévères qu'en matière alimentaire, les prix intérieurs ne peuvent perdre tout contact avec les prix mondiaux et subissent leur influence.

Certaines matières s'écarteront de la tendance générale, mais leur peu d'importance, par rapport à la masse des produits contingentés dont la diversité est presque infinie, ne permet pas de constituer des catégories à part. Aussi, après l'indication de quelques-uns de ces cas particuliers,

nous donnerons à l'aide d'exemples choisis parmi des produits, importants, une illustration de la tendance générale.

1^o LES CAS PARTICULIERS.

Le tableau n^o 9 est composé de trois produits qui par la hausse de leurs cours, depuis le contingentement, sortent nettement de la tendance générale. Le lin a été contingenté le 17 juillet 1931. Les cuirs et peaux, à quelques exceptions près qui ne nous intéressent pas dans le cas présent, le 15 décembre 1932.

TABLEAU N^o 9¹. — *Prix de gros de diverses marchandises.*
Moyennes des 12 cours mensuels sur des marchés intérieurs.

ANNÉES	LIN BRUT (1 kilogramme).	PEAUX 'DE VEAUX (50 kilogrammes).	PEAUX CHEVAUX (pièce).
1930	7,37	680	62,95
1931	4,44	453	40,59
1932	4,60	220	18,23
1933	5,01	291	24,34
1934	4,97	248	22,31
1935	6,38	296	21,40

Ces produits de nature tout à fait différente, sont placés côte à côte parce que leurs cours dénotent la même tendance sous l'influence du contingentement.

Le lin se rattache aux matières agricoles et le relèvement des cours depuis 1932 est imputable au contingent institué en 1931, car les surfaces cultivées ont augmenté de 1932 à 1935, de 9 à 33.000 hectares. Les deux autres produits sont de nature mixte, industriels par les opérations qu'ils nécessitent, ils dépendent cependant du marché des produits agricoles puisqu'ils dérivent des produits de l'élevage. Ce caractère explique pour les peaux de chevaux la baisse des cours après le relèvement de 1933

1. *Statistique générale de la France.*

dû au contingentement et l'irrégularité de ceux des peaux de veaux pendant la même période. Nous avons en effet, noté au paragraphe précédent la surabondance à cette époque en matière d'élevage.

Parmi les produits proprement industriels on trouve des relèvements de cours à la suite de contingentement. Le ciment, par exemple, contingenté le 14 avril 1935 passe, alors qu'il avait baissé continuellement depuis 1930, de 174 fr. 55 la tonne, en 1934 à 191 fr. 67 en 1935.

Le contingentement a aussi entraîné des stabilisations de cours. En voici deux exemples, tirés toujours à la même source que les précédents :

TABLEAU N° 10

ANNÉES	FERS MARCHANDS (contingentés le 26/3/32) (quintal).	ACIDE SULFURIQUE (contingentés le 17/3/32) (quintal).
1930	92,33	46,62
1931	75,00	47,46
1932	77,48	46,20
1933	80,00	44,79
1934	75,46	44,83
1935	»	45,83

Ces cas exceptionnels sont destinés à donner une impression exacte de la diversité de ces phénomènes dans la réalité. Mais ils ne doivent pas empêcher d'indiquer la tendance générale des prix des produits contingentés. Elle se dégage clairement de la lecture des statistiques dont nous allons, ne pouvant tous les citer, extraire de la même source que précédemment, trois exemples choisis parmi des produits d'importance variable et qui accusent tous une baisse certaine malgré le contingentement.

80 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT

2° LA TENDANCE GÉNÉRALE.

TABLEAU N° 11

ANNÉES	HOUILLE (contingentée le 10/7/31) (tonnes).	TISSUS DE COTON (contingentés le 26/3/32) (mètres).	PÉTROLE raffiné (hectolitres) ¹ .
1928.	»	»	196,20
1929.	»	»	188,67
1930.	127,00	2,08	186,15
1931.	121,00	1,43	162,41
1932.	113,57	1,27	166,00
1933.	113,00	1,37	159,67
1934.	113,00	1,17	153,08
1935.	106,50	1,13	150,67

Ces données statistiques, expression de la majorité des produits, autres que les produits alimentaires, donnent raison, à première vue aux partisans du contingentement qui nous le présentaient comme un procédé n'engendrant pas la hausse des prix. Les prix intérieurs, d'une façon générale n'ont pas monté sous son influence, telle est la conclusion à laquelle cette étude permet d'aboutir.

Avant de se féliciter d'un tel résultat, il convient d'aller un peu plus au fond des choses. Les prix intérieurs envisagés à ce seul point de vue, ont certes leur importance. Toutefois, elle ne doit pas faire oublier qu'en matière de commerce international, et c'est là un aspect de la question du contingentement qui a aussi son importance, l'évolution des prix d'un pays doit être considérée en comparaison avec ceux des autres pays. Tant qu'il reste une part des transactions internationales faites en régime de liberté, c'est-à-dire réglées par le mécanisme des prix, l'évolution de ces derniers dans un pays, doit

1. Le marché du pétrole est réglementé par une série de mesures qui s'échelonnent au cours des années d'après-guerre.

se faire dans le même sens et au même rythme que celle des prix mondiaux.

La France a encore une part de transactions libres de toute entrave quantitative, et surtout ceux qui déclarent le contingent « transitoire », c'est-à-dire la quasi-totalité de ses partisans, n'ignorent pas que sa suppression est liée au problème des prix qui a déterminé sa création. Seul le retour à un certain équilibre, ou mieux, à une moindre disparité des prix permettra la disparition de ce régime transitoire, régissant actuellement plus de la moitié du volume des échanges entre la France et le reste du monde. Pour maintenir les échanges encore libres et pour revenir à la liberté des échanges « provisoirement » dirigés, la baisse des prix français doit être parallèle à celle des prix mondiaux.

Le contingentement n'a pas été, en général, un facteur de hausse des prix intérieurs. Il ne doit pas non plus être facteur de hausse des prix par rapport aux prix étrangers. Sinon ce serait jouer sur les mots de parler d'une baisse qui loin de diminuer le déséquilibre des prix contribuerait à l'accroître. Aussi pour conclure en ayant envisagé tous les éléments du problème, il convient de comparer l'évolution des prix intérieurs et extérieurs.

Cette comparaison, pour rester dans le vif du débat dont nous avons posé les termes au début de ce chapitre ne portera pas sur les prix des produits agricoles. La nécessité de les revaloriser n'a guère laissé d'illusion sur la possibilité de suivre les prix mondiaux. La conservation d'une classe de la société nécessaire au maintien de la structure sociale du pays a primé toute autre considération. Pour les produits industriels il en est autrement. Puisque l'on a prétendu maintenir intactes les chances

82 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT de la production française dans la concurrence internationale, tout en la défendant de façon transitoire contre des troubles provisoires, voyons quel rôle a joué le contingentement.

C. — *Prix intérieurs et prix mondiaux.*

Nous avons choisi pour cette comparaison de l'évolution des prix de produits français contingentés et des prix mondiaux des mêmes produits, le charbon et le pétrole. Ce sont deux produits dont la baisse, nous l'avons vu au paragraphe précédent, a été assez notable, malgré le contingentement, pour en faire les cas les plus favorables à la théorie qui lui dénie toute influence sur la cherté de la vie.

1° LE CHARBON. — Le charbon constitue un exemple de bon contingent, suivi de très près, géré avec tout le soin possible et pour lequel de ce fait, les renseignements de source sérieuse ne font pas défaut.

Nous étudions les prix départ-mine, c'est-à-dire les prix à la production car la baisse est plus accentuée que celle des prix rendu, à raison de l'incompressibilité de certains frais inclus dans le prix rendu, frais de transport et autres.

Placés ainsi dans l'hypothèse la plus favorable d'un produit ayant baissé considérablement, largement en contact avec les prix étrangers, à raison d'une importation à peu près égale à la moitié de la production et en considérant la catégorie de prix ayant le plus accusé la baisse, qu'allons-nous constater ?

Pour comparer les variations respectives des cours des charbons français et étrangers, rapportons-les à la base 100 en 1930.

TABLEAU N° 12 ¹

ANNÉES	VALEUR MOYENNE des combustibles importés.	VALEUR MOYENNE de la houille sur le carreau des mines françaises.
1930.	100	100
1931.	89	89
1932.	79	79
1933.	71	72
1934.	69	70
1935.	63	69

La baisse des prix français, suit d'abord celle des produits importés puis sous l'influence du contingentement qui date, rappelons-le de juillet 1931, cette baisse est freinée et atteint 31 p. 100 en 1935 au lieu de 37 p. 100 pour les produits importés.

Cette comparaison ne donne pas encore une idée exacte de l'ampleur du décalage. Les prix des produits importés en France ne sont pas les prix mondiaux. Pour participer aussi au freinage à la baisse des prix intérieurs de la France, producteurs étrangers et commerçants importateurs en France, vendent plus cher sur le marché français que sur les marchés libres. Une comparaison du prix moyen des charbons anglais exportés et du charbon anglais exporté en France fait saisir cette différence.

TABLEAU N° 13

ANNÉES	PRIX MOYEN de la tonne de charbon de Grande-Bretagne exporté en France (en livres).	PRIX MOYEN de la tonne de charbon de Grande-Bretagne exporté (en livres).
1930.	16 /8	16 /8
1931.	16 /3,5	16 /3
1932.	17 /4,5	16 /3
1933.	17 /6	16 /1
1934.	18 /3	16 /1
1935.	18 /6	16 /4

1. *Statistiques de la Direction des Mines.*

L'ampleur du décalage de ces prix doit être réduite, si l'on veut rester objectif, car le pays dont les exportations sont réduites cherche à placer les qualités les plus rémunératrices, donc les plus chères. Ainsi la Grande-Bretagne dont les exportations ont diminué de 36,6 p. 100 n'a réduit ses ventes de charbon à usage domestique que de 7,5 p. 100. Cette mise au point faite, il n'en reste pas moins que les prix français ont été freinés dans leur baisse par le contingentement, par rapport aux prix des charbons importés eux-mêmes supérieurs aux prix mondiaux à raison du freinage à la baisse des prix français.

2° LE PÉTROLE. — Les seules valeurs comparables en cette matière sont celles du pétrole brut à l'importation non dédouané, et du pétrole raffiné, prix de gros sur le marché français. En effet, les importations de pétrole raffiné se sont réduites à une quantité minime, presque négligeable, et la production du pétrole français est aussi très peu de choses.

Nous ne nous occupons pas plus de l'essence de pétrole, de même origine que le pétrole raffiné, mais ayant subi un autre traitement. Ses cours marquent une tendance à la hausse malgré d'importantes variations dans les deux sens justifiées en partie par des droits à l'importation de plus en plus élevés qui sont inclus dans les prix intérieurs.

TABLEAU N° 14¹.

ANNÉES	PÉTROLE	PÉTROLE RAFFINÉ
	(valeur à l'importation) kilogramme.	(prix de gros) hectolitre.
1928	0,70	196,20
1929	1,09	188,67
1930	0,75	186,15

1. *Statistique générale de la France.*

ANNÉES	PÉTROLE (valeur à l'importation) kilogramme.	PÉTROLE RAFFINÉ (prix de gros) hectolitre.
1931	0,23	162,41
1932	0,23	166,00
1933	0,21	159,67
1934	0,18	153,08
1935	0,17	150,67

La baisse du pétrole à l'importation de 75,7 p. 100 de 1928 à 1935 est beaucoup plus considérable que celle du pétrole raffiné qui atteint 23,2 p. 100 pour la même période. Certes, l'influence des frais fixes a contribué à ralentir la baisse, mais pas dans une telle proportion qu'on ne puisse attribuer au contingent extrêmement restrictif du pétrole raffiné et à celui du pétrole brut une influence dans ce freinage à la baisse.

La comparaison de ces quelques cas permet déjà de dégager une conclusion.

A quelques exceptions près le contingentement n'a pas empêché la baisse des prix des produits, et dans ce sens, il n'est pas une cause de cherté, mais dans ce seul sens des prix intérieurs des produits en France. Car la comparaison de ces prix à ceux des produits importés oblige à constater que la baisse a été inférieure à la baisse mondiale.

Lorsque le consommateur français de charbon paye en 1935, et malgré le contingentement, 31 p. 100 moins cher qu'en 1930, on peut se féliciter d'une telle diminution. Mais lorsque ce même consommateur pourrait se procurer ailleurs du charbon avec une baisse de 37 p. 100, pour la même période de temps, il semble impossible de ne pas constater que le contingent est une cause de cherté de la vie.

§ II. — ÉTUDE DES INDICES GÉNÉRAUX DES PRIX

Le graphique n° I représente l'évolution de l'indice des 45 articles de la Statistique générale de la France, calculé sur la base 100 en juillet 1914. Nous avons tracé à côté de la courbe de l'indice général celles de l'indice des produits importés (16 articles) et de l'indice des produits nationaux (29 articles) et celles des denrées alimentaires (20 articles) et des matières industrielles (25 articles).

A. — *Produits nationaux et produits importés.*

Suivons les deux courbes des produits importés représentatifs des prix étrangers et des produits nationaux dont les prix indiquent la tendance du marché français.

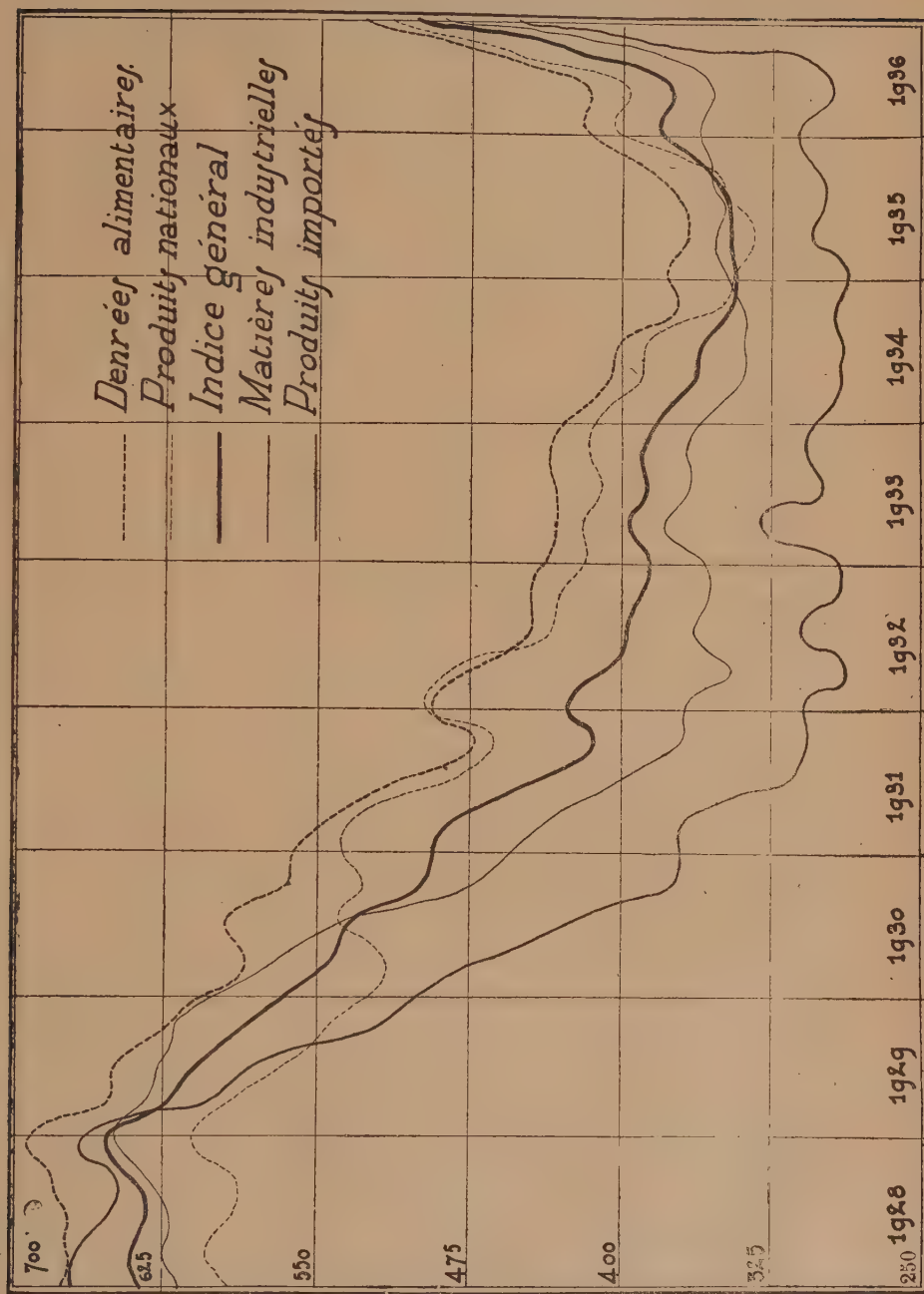
Depuis le mois d'avril 1929 époque à laquelle elle commence à baisser et coupe celle des produits nationaux pour passer au-dessous de cette dernière et y rester, la courbe des produits importés présente deux périodes très distinctes :

— Une période de baisse qui dure jusqu'en janvier 1932, baisse très forte et rapide ; l'indice passe de 665 en mars 1929 à 300 en janvier 1932 ;

— La seconde période qui va jusqu'en 1936 est une époque de stabilité relative autour du niveau de 300 (mis à part une hausse jusqu'à 355 pour juillet 1933), puisque étant à 300 en janvier 1932, nous les retrouvons encore à 303 en décembre 1935.

La courbe des produits nationaux ne présente pas la même allure. Sa tendance générale est aussi à la baisse, mais elle est beaucoup plus lente, moins profonde et irrégulière.

(S.G.F. base 100 en Juillet 1914)



Depuis les mois de mars-avril 1929 où les deux courbes se rencontrent, on est obligé de distinguer, en gros, cinq périodes dans l'évolution des produits nationaux :

D'avril 1929 à avril 1931, baisse appréciable, de 645 à 566, mais relativement lente ;

D'avril à décembre 1931, chute assez brutale de 566 à 471 ;

De décembre 1931 à avril 1932, hausse jusqu'à 495 ;

D'avril 1932 à juillet 1935, reprise de la baisse qui atteint 352 ;

Depuis août 1935 : hausse.

Essayons de tirer un enseignement de ces divers mouvements. Malgré toute la prudence nécessaire dans une matière aussi complexe à raison de la multiplicité des facteurs en cause, il ne semble pas excessif d'attribuer la raison du décalage de ces deux courbes à la politique de protection douanière de la France dont le contingentement est la pièce maîtresse.

La chute des trois derniers trimestres de 1931 coïncide avec le moment où la crise commence à se faire sérieusement sentir en France. Cette baisse a lieu, avant et pendant l'établissement des premiers contingents.

Au contraire, il y a hausse des produits nationaux pendant les trois premiers mois de 1932. Un regard sur les courbes des denrées alimentaires et des matières industrielles indique qu'elle est due exclusivement à la hausse des produits alimentaires qui précisément ont été presque tous contingentés fin 1931, alors que les matières industrielles l'étaient en général dans le courant de 1932 et même de 1933. Par conséquent, il ne semble pas excessif d'attribuer cette hausse des produits nationaux aux effets du contingentement des produits agricoles, puisqu'ils

sont seuls à la déterminer, étant donné que les produits industriels baissaient au même moment. Cette reprise des denrées alimentaires est attribuée par M. Moroni¹ à la mauvaise organisation et au mauvais fonctionnement des contingents agricoles à leurs débuts, qui ont entraîné un resserrement excessif de l'offre sur le marché et des difficultés d'approvisionnement génératrices de hausse spéculative.

Ensuite, la baisse reprend, mais baisse lente si l'on considère le décalage entre les deux catégories de prix. La chute des prix des produits nationaux, qui en 1931 avait la même allure que celle des produits importés, plus accentuée encore, arrêtée par l'effet des contingentements agricoles, ne se poursuit que beaucoup plus doucement et sans parallélisme avec la courbe des produits importés, maintenant stabilisés. Freinage à la baisse dû sans aucun doute aux contingents, qui seuls, par l'isolement du marché qu'ils créent, permettent de maintenir un tel écart entre les prix nationaux et les prix étrangers.

Notons, enfin, ce fait très significatif, que la seule période de longueur appréciable au cours de laquelle le parallélisme des deux courbes des produits nationaux et des produits importés soit très net, est celle qui occupe les neuf derniers mois de 1931. C'est-à-dire au moment où la crise se fait sentir en France, comme dans le reste du monde et, où les premiers contingents importants n'ont pas encore fait sentir leurs effets.

B. — *Denrées alimentaires et matières industrielles.*

L'époque à laquelle ces deux courbes cessent leur mouvement de baisse est très instructive. Nous avons déjà

1. Moroni, *op. cit.*, p. 144.

noté le retournement des prix agricoles au moment de l'institution des contingents, lorsque nous expliquions la cause du mouvement de hausse de l'indice des produits nationaux. Au contraire, les matières industrielles continuent à baisser jusque vers le milieu de 1932. Elles esquissent alors un relèvement certainement motivé en partie par la hausse passagère des produits importés, mais dû aussi au contingentement institué à cette époque. Et seul, ce dernier permet d'expliquer le maintien de l'écart entre les produits importés et les matières industrielles, et sa lente diminution jusqu'au milieu de 1935.

D'autre part, le rapprochement de ces courbes avec celle des produits importés montre un parallélisme certain de l'évolution de l'indice des produits industriels et de l'indice des produits importés. A l'inverse, les denrées alimentaires présentent des divergences très nettes par rapport au mouvement général des deux autres courbes, et des variations plus nombreuses. Les conditions des marchés alimentaires fournissent pour une part l'explication de ce fait. Mais le contingentement beaucoup plus strict pour ces matières, en est aussi la cause. Il a permis de constituer un marché presque clos, sensible à la sous-production, car on ne peut élargir les contingents qu'avec un retard parfois considérable, sensibles plus encore aux crises de surproduction que ne peuvent atténuer des exportations rendues impossibles par des prix trop élevés pour les marchés extérieurs. Au contraire, les contingents industriels moins restreints en général permettent le contact avec les prix étrangers. D'où un certain parallélisme entre les cours des produits nationaux et étrangers, malgré l'écart qui les sépare.

C. — *Prix de gros et coût de la vie.*

Le graphique n° II place côte à côte l'indice des prix de gros et celui du coût de la vie. Ce dernier amorce à partir du début de 1931, une baisse qui se poursuit parallèlement à la baisse des prix de gros, quoique moins importante cependant. Interrompue à la fin de 1931, elle continue très lentement d'abord pour s'accélérer de nouveau au début de 1934, jusqu'au milieu de 1935, époque à laquelle la tendance se renverse.

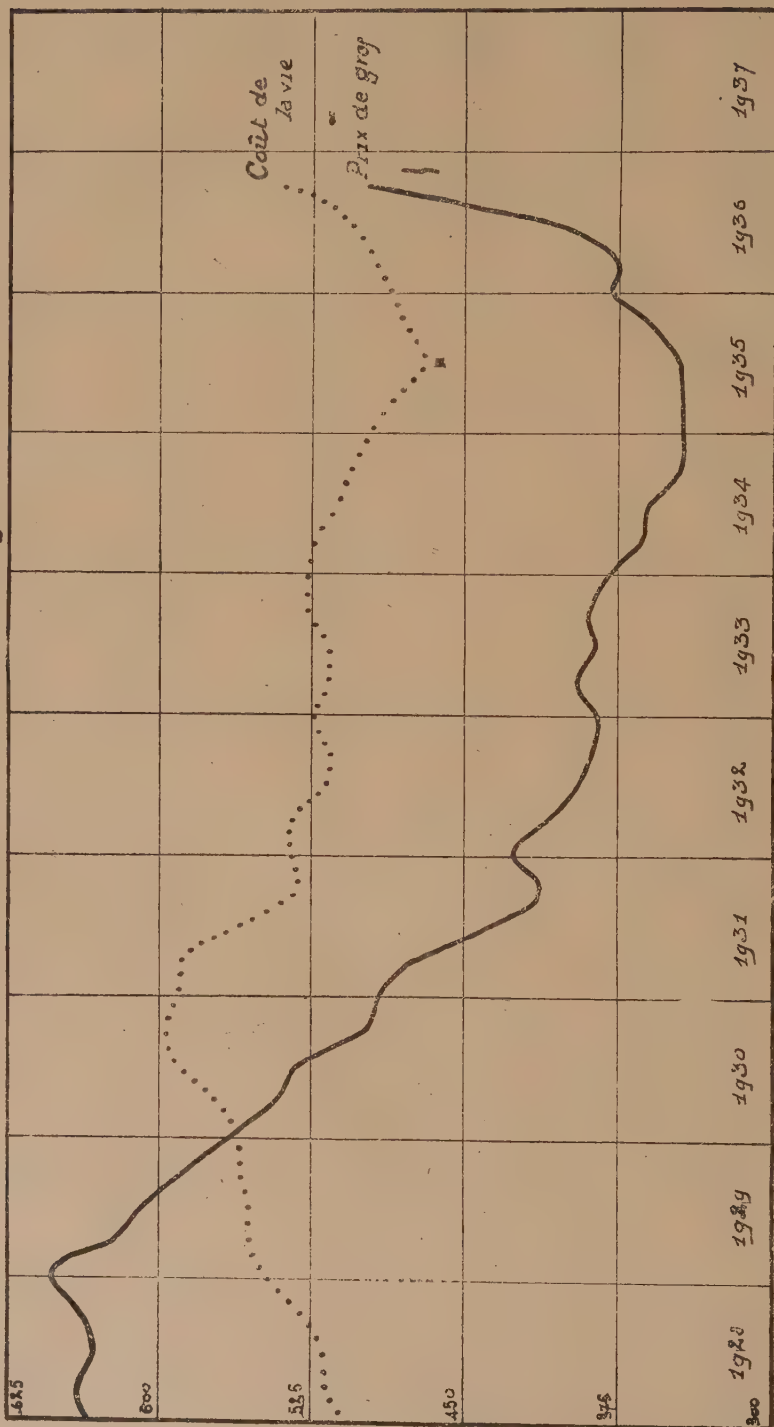
Ces mouvements s'expliquent en partie si l'on songe à l'importance des produits alimentaires dans un indice représentant le budget d'une famille ouvrière. Le rapprochement de cet indice de celui des produits alimentaires montre que la stabilisation de la fin de 1931, coïncide avec une hausse des produits alimentaires, de même que la baisse de 1934 et le renversement de la tendance au milieu de 1935 est en exacte corrélation avec les mouvements des produits alimentaires.

Il n'est pas exagéré d'attribuer pour une grande partie la cause de ce décalage du coût de la vie par rapport aux prix de gros, au contingentement des produits alimentaires qui le composaient en majeure partie. « La lenteur
« relative de la baisse du coût de la vie de 1930 à 1933,
« quand la crise mondiale bat son plein, tient en grande
« partie aux mesures prises pour protéger le producteur
« agricole, par le relèvement des droits de douane, puis
« par le contingentement ¹. »

Cette lenteur de la baisse du coût de la vie en France, pendant la période de crise, apparaît nettement par sa

1. *Tableaux de l'économie française.* Commentaire de la planche 5.

(S.G.F) Indices des Prix degros et du coût de la vie



Graphique n° II

confrontation avec les indices de pays dont l'évolution économique a été sensiblement la même, mais dont la politique commerciale, moins protectionniste a utilisé le contingentement plus tard et avec moins d'ampleur.

TABLEAU N° 15¹. — Nombres, indices du coût de la vie, recalculés sur la base 100 en 1929.

ANNÉES	FRANCE (PARIS)	BELGIQUE	PAYS-BAS	SUISSE
1929 . . .	100	100	100	100
1930. . . .	104,5	103,6	95,8	98,1
1931. . . .	102,3	93,0	89,9	93,2
1932. . . .	94,6	83,6	83,9	85,7
1933. . . .	93,5	82,6	83,0	81,4
1934. . . .	92,8	79,4	83,4	80,1
1935. . . .	86,9	79,9	81,1	79,5
1936. . . .	91,1	84,7	78,6	80,7

Ce tableau montre bien le ralentissement de la baisse en France par rapport à ces autres pays. En particulier la comparaison avec la Belgique fait ressortir une baisse d'abord plus rapide en Belgique freinée à son tour elle aussi par la nouvelle politique de contingentement de ce pays.

L'étude des indices généraux, comme celle des cas individuels enseigne que l'on n'a pratiquement pas constaté, jusqu'en juillet 1935, de hausse des prix. Mais, comparée à celle des prix étrangers, l'évolution des prix français dénote au cours de cette année, non pas une hausse, mais une résistance à la baisse qui constitue en elle-même une cause de cherté des prix intérieurs par rapport aux prix mondiaux. Et cette tendance des prix français doit être appréciée en tenant compte des conditions économiques générales, qui prévalaient en France,

1. *Annuaire statistique de la Société des Nations*, 1936-1937, p. 230 et suiv.

pendant cette période de l'application des contingents.

« Comme la dépression économique n'a cessé de s'accen-
 « tuer au cours des trois dernières années, comme le
 « marché intérieur, en raison de la diminution globale
 « des revenus français n'a cessé de se restreindre, comme
 « de ce fait, le chiffre d'affaires de la plupart des entre-
 « prises s'est réduit dans des proportions souvent catastro-
 « phiques, les prix sont restés bas ou mêmeont con-
 « tinué à baisser.

« Il n'en serait pas de même au cours d'une reprise
 « économique et le maintien des contingents serait alors
 « de nature à stimuler une hausse des prix et à la rendre
 « plus rapide ¹. »

Cette reprise considérable dans le monde a commencé aussi à se dessiner en France, dans la seconde moitié de l'année 1935 et s'est poursuivie par la suite. Aussi la citation précédente prend-elle une valeur singulière lorsque l'on considère le retournement des prix depuis août 1935 et la hausse rapide autant que considérable qu'ils accusent depuis cette époque et avant qu'interviennent les lois sociales en 1936.

* * *

Ce dernier exemple illustre bien la conclusion qui nous semble s'imposer. Le système du contingentement ne devait pas entraîner une hausse des prix au moment de sa création et dans les premières années de son application parce que né de la crise et destiné à en diminuer les effets il servait à freiner, sur le marché français, la baisse des prix mondiaux.

1. Rapport du Comité d'étude pour l'adaptation du régime douanier. *J. O.*, Annexe, 4 juin 1936, p. 450.

Dès lors que ces prix sont en hausse, le contingentement ne peut qu'accélérer la hausse des prix français en restreignant une offre déjà insuffisante devant l'accroissement de la demande qu'entraîne la reprise économique. Mais le décalage des prix qu'il a entraîné fait que la reprise s'effectue à un niveau supérieur à celui des prix mondiaux et rend beaucoup plus difficile la solution qui s'impose logiquement.

Elle se dégage de ces mots de M. Charles Rist : « La « fermeture étroite du marché français par le système « des contingentements perd toute justification dès lors « que la demande intérieure exige une extension de l'offre « que la production nationale ne peut fournir ni assez « vite, ni assez complètement, dès lors aussi que la hausse « des prix étrangers écarte les craintes que leur baisse « trop brusque avait fait naître ¹. »

Section II. — Action sur l'activité du marché.

Le contingentement s'est manifesté, nous l'avons vu plus haut, par la réduction du volume des échanges et par le maintien de prix intérieurs, supérieurs aux prix mondiaux. Ces effets appellent une étude supplémentaire destinée à rechercher les bénéficiaires de ce décalage des prix et l'influence de cette réduction des transactions sur le mouvement intérieur des affaires.

§ I. — A QUI PROFITE LE DÉCALAGE DES PRIX ?

La différence du volume des contingents oblige de distinguer le cas d'importations très réduites ou nulles

1. *Europe nouvelle*, 13 février 1937, p. 154.

et celui où les importations ont conservé une certaine importance par rapport à la production nationale.

1° Lorsque *le contingent autorisé est très faible*, le bénéfice de l'appréciation des prix intérieurs comparés aux prix étrangers revient à celui pour qui elle a été recherchée : le producteur national. Le rôle de l'importateur est, en pareil cas, infime, parfois même nul lorsque le contingent est une prohibition absolue et le bénéfice qu'il est susceptible de réaliser ne compense pas la perte subie sur le volume des affaires. Au contraire, le producteur profite à plein d'un tel état de choses.

Ces cas de contingents nuls ou très faibles se rencontrent essentiellement en matière agricole. Nous connaissons le très grand nombre de ces contingents réduits à « néant », conséquence de la politique de revalorisation des produits agricoles, destinés à procurer aux paysans des prix rémunérateurs. Et l'attachement des agriculteurs au maintien de la politique de contingentement, et leur désir de la voir toujours plus étendue en même temps que plus restrictive, prouvent assez qu'ils en bénéficient. M. Moroni ¹ a montré pour deux catégories de produits (lait et beurres, porcs et viandes de porc) que la courbe des prix à la production était parallèle à celle des prix à la consommation et que, par conséquent, les producteurs avaient bien profité de la restriction de la concurrence.

2° Les bénéficiaires de cet écart des prix, dans le *cas de contingents plus importants* ne sont pas les mêmes selon que les importations se font par certificat d'exportation ou par licence d'importation, c'est-à-dire selon que la gestion des contingents est confiée à des organismes étrangers ou nationaux.

1. Moroni, *op. cit.*, p. 166 et suiv.

a) La gestion étrangère aboutit à donner à un pays la maîtrise du marché français pour la part du contingent qui lui a été allouée. Toute exportation se faisant au moyen d'un certificat délivré par l'organisme étranger qui assure l'utilisation de ce sous-contingent, l'importateur traite en réalité avec un organe de monopole qui exporte de ce fait au prix le plus favorable. Les commerçants français, mis en concurrence paient ainsi le prix maximum. Seule la menace du retrait de la gestion, rendu effectif dans nombre de cas, oblige les organismes étrangers à modérer leur appétit et les empêche d'utiliser à plein cette possibilité de bénéfices supplémentaires due à la marge entre leurs prix et les prix français. Aussi, à l'heure actuelle, le système de la gestion étrangère, tout en laissant aux exportateurs étrangers un avantage certain que l'on estime par exemple pour le charbon à 10 francs par tonne, ne leur permet pas de combler complètement l'écart des prix et laisse des possibilités de profit aux commerçants et producteurs français dont nous allons envisager le cas avec le second procédé de gestion des contingents.

b) Les importations effectuées par les licences réparties par des organismes nationaux ne permettent pas aux étrangers de prendre leur part du profit créé par le contingentement. C'est alors entre producteurs et négociants importateurs que se fait la répartition.

Pour leurs fabrications les producteurs bénéficient de l'appréciation des prix due au contingentement. Toutes les entreprises n'ayant pas le même prix de revient, certaines pourront juste subsister à ce niveau de prix, alors que d'autres plus favorisées trouveront là matière à un profit d'autant plus important que la différence des prix

de revient entre les entreprises sera plus grande. Ainsi les fabriques de machines et les mines de charbon réalisent des gains variant dans des proportions considérables, selon les entreprises.

Mais les véritables bénéficiaires du contingentement sont les importateurs qui achètent aux prix extérieurs et vendent aux prix intérieurs plus élevés. Certes, ils ne réalisent pas la totalité de la différence. Ils sont obligés d'en laisser une partie entre les mains des entreprises constituant les différents degrés du processus de distribution, tels les détaillants par exemple. Leur activité a souvent été réduite et par conséquent leur possibilité de profit : ils ne font pas faute de s'en plaindre. Le Syndicat des importateurs de charbon, par exemple, invoquant l'intérêt général, demande le maintien aussi élevé que possible des contingents étrangers.

Nous allons montrer, en choisissant précisément cet exemple pour illustrer notre thèse, qu'ils ne sont pas si malheureux. S'ils perdent sur la quantité, ils gagnent sur la qualité, car la tendance normale des pays dont les exportations sont réduites est de chercher à développer au maximum celles qui sont les plus rémunératrices. Ce fait presque évident est confirmé par les variations, par qualité, des importations de charbon au cours des années 1930 à 1935.

TABEAU N° 16¹. — *Importations de charbon (millions de tonnes).*

	1930	1935
Charbons pour foyers domestiques.	4	4,6 (dont charbons ang. 2).
Charbons industriels	10	5,5

1. *Statistique de la Direction des Mines.*

La baisse des importations atteint les charbons industriels pour lesquels les importateurs, ne jouant que le rôle de courtiers, percevront une rémunération évaluée au début de 1936 à 5 francs par tonne. Au contraire, les importations de charbons à usages domestiques sont en progression. La plus grande partie vient d'Angleterre et on a évalué à la suite d'études détaillées, à 20 francs par tonne le bénéfice supplémentaire, c'est-à-dire, bénéfice par rapport à l'époque de liberté, réalisé par les importateurs de cette catégorie de charbon. Un calcul facile montre alors que l'augmentation de gains réalisée sur cette catégorie, compense et au delà, la perte subie à la suite de la diminution des importations dans l'autre catégorie.

En définitive, le décalage des prix sert d'abord les intérêts des producteurs. Il permet aux entreprises les plus défavorisées dans la concurrence nationale de subsister, et assure aux autres le maintien d'une marge de profit plus grande puisqu'elles n'ont à subir qu'une concurrence étrangère très restreinte. Mais aussi, c'était à leur intention que le contingent avait été créé.

Par contre, ce n'est pas le cas, pour ces autres bénéficiaires que sont les exportateurs étrangers lorsqu'ils gèrent leurs contingents, et les négociants importateurs, avec le régime des licences. Aussi, pour récupérer une partie de ce profit créé et maintenu par la politique de contingentement, l'État a institué une taxe de licence. Cette taxe frappe le charbon, à raison des grandes quantités importées et une grande partie des produits agricoles à raison de l'important bénéfice que permet un décalage des prix plus considérable qu'en matière de produits industriels.

§ II. — LA DIMINUTION DES TRANSACTIONS ET LA STABILISATION DES AFFAIRES

A) Le contingent a servi à *réduire les transactions*, et la chute du commerce international, sur laquelle nous nous étendrons plus par la suite ¹, n'a pu manquer de se répercuter sur la production nationale.

Loin de nous d'attribuer la responsabilité du ralentissement de toute l'économie nationale à une mesure qui a seulement été le moyen de la diminution des importations.

Cependant, si l'on ne peut laisser périliter la production nationale aux bénéfices du commerce extérieur, l'amenuisement excessif de ce dernier influe à son tour sur l'activité intérieure. La solidarité de ces deux éléments est apparue nettement au cours de cette expérience du contingentement.

Il était destiné à éviter un accroissement dangereux du chômage. Et, bien que le chômage ait augmenté dans des proportions considérables au cours de ces dernières années, on peut estimer que, selon toute vraisemblance, il aurait atteint un niveau supérieur, tout au moins pendant les premières années de l'application des restrictions d'importations, sans l'aide de ces dernières. Mais, il est indéniable que par ailleurs, les contingents ont été de façon directe, une cause de chômage dans un certain nombre de cas. De même que, destinés à protéger la production nationale en général, ils ont, sans contredit possible, directement atteint un certain nombre d'industries particulières.

Tous ceux qui vivaient du commerce international, à

1. Partie II, chap. II.

quelque titre que ce soit, ont été atteints dans leur activité, les entreprises voyant baisser leur chiffre d'affaires, lorsqu'elles ne disparaissaient pas complètement et en tout état de cause, une partie du personnel étant réduit au chômage.

La Marine Marchande qui transporte plus du tiers des importations et plus de la moitié des exportations de la France a souffert de la réduction qu'elles subissaient par le moyen des contingents.

Le nombre des navires chargés a diminué et le personnel licencié a crû en proportion.

Au même titre que la Marine Marchande, l'activité des ports qui voient passer 60 p. 100 du commerce extérieur français, a terriblement ressenti sa diminution. L'exemple des importations de nitrate du Chili fait saisir toute l'ampleur de la baisse d'activité des ports. Au lieu de 300.000 à 400.000 tonnes qu'elles atteignaient avant 1931, ces importations réduites par un contingent passent à 40.000 tonnes en 1936.

Les ports maritimes ne reçoivent plus que le dixième du tonnage antérieur et supportent une diminution d'activité dont les chiffres du tableau n° 17, donnent une idée.

TABLEAU N° 17¹. — *Tonnage de nitrate du Chili, manipulé dans différents ports.*

	1922-29	1934-35
Dunkerque.	186.000 tonnes.	29.970 tonnes.
Dieppe.	14.600 —	1.560 —
Nantes.	33.200 —	2.300 —
Bordeaux	32.500 —	6.700 —
Ports Méditerranéens. .	28.500 —	3.500 —

1. *L'Exportateur français*, 12 mars 1936.

Ceux qui font le commerce des produits importés ont aussi souffert considérablement. Certaines catégories d'importateurs ont subi de fortes diminutions d'affaires, par suite de contingents restrictifs et n'ont pu se rattraper sur les prix. Par exemple, les importateurs de bois du Nord ¹, qui sont en réalité des importateurs industriels, dont le métier exige beaucoup de compétence et de technique, ont vu passer leur chiffre d'affaires de plus d'un milliard en 1930 à 380 millions en 1933 et les salaires payés, approximativement, de plus de 160 millions à 52,9 millions au cours de la même période. Ces restrictions sont bien le fait du contingentement, comme le prouve le cas des importateurs de Bordeaux qui, alors que leurs importations au cours des années normales étaient de 100.000 tonnes environ, ont reçu des autorisations pour 28.000 tonnes seulement.

Les répercussions de cette diminution des importations par le contingent confirment bien les chiffres globaux déjà donnés.

Ils ont vu, de ce fait, leur chiffre d'affaires passer de 100 millions de francs pour les années normales à 30 millions pour l'année 1933. Et les salaires qu'ils payent de 11,8 millions de francs avant le contingentement se réduisent à 7,3 millions après.

Ces quelques exemples sont destinés à mettre en évidence les pertes subies par certaines catégories de l'activité nationale. Il n'en a pas été de même pour toutes.

B) Cause de diminution des transactions, dans certains cas, le contingent par ailleurs, a assuré une *stabilisation des affaires* qui a permis, pour ceux qui en profi-

1. Les chiffres qui suivent sont tirés de l'*Importation des bois du Nord*, par Charles La Mache.

taient, une cristallisation de leurs bénéfices au taux auquel ils se trouvaient au moment du contingentement. C'est la conséquence directe du freinage à la dépression qu'il a favorisé.

1^o Cette stabilisation des affaires et par conséquent des bénéfices, nous l'avons constatée chez certains importateurs, dont le tonnage n'avait pas été réduit dans de trop fortes proportions ou qui avaient pu se rattraper de la perte sur le volume des affaires par un gain sur les prix. Ainsi les importateurs de charbon anglais pour l'usage domestique ont réalisé entre 1930 et 1935, un bénéfice supplémentaire de 20 francs par tonne.

En réalité, c'est le système de répartition des licences au prorata des importations antérieures qui permet la constitution de situations privilégiées, véritables monopoles de fait. Situation qui ne changera que lorsque l'on aura trouvé une solution satisfaisante au problème des nouveaux importateurs, dont l'accès aux licences aurait pour conséquence la répartition des bénéfices sur un plus grand nombre de personnes dont la concurrence entraînerait la diminution de tels profits. Cet état de choses regrettable peut être atténué par les taxes de licence qui permettraient à l'État de récupérer une partie de ces bénéfices.

Si la situation de certains importateurs a le fâcheux effet de constituer pour une petite part une cause de cherté des prix, elle n'a pas des répercussions aussi profondes que celles issues de la position des producteurs abrités par les contingents.

2^o Les producteurs aussi ont bénéficié de la stabilisation des affaires. Pour certains d'entre eux c'était une condition absolue d'existence. Aux autres, elle a permis de

conserver leurs bénéfices, grâce à la diminution de la concurrence par la réduction, sinon l'élimination, de la production étrangère sur le marché français.

Cette réduction de la concurrence peut entraîner des conséquences plus graves que ne l'était le maintien d'une classe de privilégiés, comme certains importateurs, qu'il est toujours possible d'atteindre si l'on juge leurs bénéfices excessifs ou pesant trop sur les consommateurs.

Une protection momentanée, lorsqu'elle est indispensable pour la vie des entreprises et destinée à permettre une adaptation, ne présente pas de graves dangers. Lorsqu'elle se prolonge et s'établit de façon durable, elle entraîne ce gros risque que les producteurs s'endormiront derrière cet abri et ne prendront pas toute la peine nécessaire à l'adaptation qu'elle devait permettre. Délivrés de la concurrence étrangère, les producteurs nationaux feront-ils tous les efforts de compression de prix de revient et de maintien de la qualité de production indispensables pour figurer victorieusement sur les marchés étrangers ?

Loin de nous de méconnaître le moins du monde la complexité du problème et les difficultés sans nombre auxquelles se heurtent les producteurs français, et les causes variées qui les défavorisent dans la concurrence internationale. Cependant, il nous a paru nécessaire d'attirer l'attention sur ce fait. D'autant plus que la pratique offre des exemples dans les domaines les plus divers, des inconvénients auxquels nous venons de faire allusion.

On en a une indication dans la conclusion de l'enquête du *Temps* sur le commerce extérieur de la France ¹ où M. Marcel Tardy indique que souvent les fruits ou légumes

1. *Le Temps*, août 1935.

sont mal emballés ou ne conviennent pas aux goûts de la clientèle et qu'ainsi la France est supplantée sur les marchés allemands et britanniques par l'Italie qui a plus soigné sa qualité.

Dans un tout autre domaine, les fabricants de bas de coton, ont demandé le contingentement des métiers qui en permettent la fabrication pour empêcher la venue de fabricants nouveaux, dont la présence les obligerait à changer de matériel. Or, les métiers français sont très inférieurs aux métiers allemands dont on veut empêcher l'importation. Le résultat est que la bonneterie française est équipée, en majeure partie, de métiers qui ne permettent de produire que moitié moins que les métiers allemands, aux dépens par conséquent des prix de revient français.

Ces dangers entraînés par la diminution de la concurrence et la constitution de secteurs abrités sur le marché ne doivent pas être méconnus.

Section III. — Action sur la structure du marché.

Cette action est exercée avec une ampleur très différente aux deux points de vue de l'organisation du marché et de l'augmentation des interventions de l'État.

§ I. — L'ORGANISATION DU MARCHÉ

L'établissement des contingents a fait naître l'espoir d'arriver par ce moyen à une organisation de la production et même de l'économie générale sur le plan national, comme dans le domaine international. Au point de vue national, celui qui nous préoccupe pour l'instant, les résultats jusqu'à présent enregistrés ne semblent pas confirmer de telles espérances.

On se fondait d'abord sur l'observation que les demandes de création de ces mesures émanaient souvent des syndicats ouvriers en même temps que des organisations patronales. Rien d'étonnant à cela car tous deux y trouvaient leur intérêt dans la défense de leur existence. Les uns, craignant la chute des prix qui les obligerait à fermer leur entreprise, les autres, le chômage qui en résulterait. Mais cette coïncidence d'intérêts ne permet guère d'augurer un rapprochement durable des patrons et des salariés. L'expérience prouve que si les démarches concordaient, elles étaient faites séparément. Et une fois le contingent établi, il n'y a plus lieu de consulter les organisations en question, sinon à titre officieux et toujours séparément.

Une tendance à l'organisation aurait pu aussi se manifester dans la mesure où les producteurs, consultés par le Gouvernement ou chargés par lui de négocier avec les producteurs étrangers, ont été obligés de se grouper et de s'entendre pour que leurs délégués parlent au nom de la profession. Mais on ne note pas à cette occasion des créations d'organismes nouveaux et tout s'est borné à resserrer les liens des syndicats patronaux préexistants et à accroître leur influence sur leurs membres.

Au contraire, la distribution des licences a nécessité la création de Comités interprofessionnels, chargés de répartir les contingents entre les importateurs. La composition minima de ces comités au nombre de 32 pour les contingents industriels est la suivante ¹ : Deux représentants des producteurs français, un représentant des importateurs, un représentant des utilisateurs, ou consommateurs. Ces comités fonctionnent à titre consultatif, la décision

1. Règlement d'application du 17 avril 1934.

appartient en définitive au service administratif compétent.

Est-ce une forme, même embryonnaire, d'une organisation du marché ? Il semble difficile d'aller aussi loin. Qu'il y ait là un effort pour renforcer la collaboration des particuliers intéressés à la tâche de l'État, cela est indéniable. Mais ces organes, dont le champ d'action est assez limité par le fait qu'ils ne connaissent que des « nouveaux » contingents et ne possèdent pas de pouvoir de décision, ne peuvent avoir une grande influence sur l'organisation du marché. Sans compter qu'ils ne comprennent pas, du moins dans leur composition minima, tous les éléments contribuant à l'activité économique, puisque les salariés n'en font pas partie.

Par conséquent, le contingent ne semble pas actuellement être un facteur d'organisation du marché par le rapprochement des éléments qui le composent et n'influe pas beaucoup à ce point de vue, sur sa structure. C'est donc d'un autre côté qu'il faut chercher.

§ II. — L'ÉTATISATION DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Nous voici amenés par le contingent en face du problème de l'économie dirigée par l'État ou de la liberté économique. Nous n'allons pas prendre parti dans le court espace de ce paragraphe. Ce serait faire preuve d'une présomption ridicule en même temps que tout à fait contraire à l'esprit de cette étude. Indiquons simplement la tendance dénotée à ce point de vue par l'application des restrictions à la quantité des importations.

L'État, par l'institution et la généralisation des contingents, a pris à sa charge la responsabilité de diriger une

part importante de l'économie du pays. Tout au long de cette étude, nous avons constaté le nombre d'opérations au cours desquelles intervenait la décision de l'État. Il décide, en fixant le taux des contingents, la quantité d'importations à admettre sur le marché national. Ces importations constituant une part de l'offre sur le marché, il est, de ce fait, l'arbitre de la situation, chargé d'établir par ses décisions, l'équilibre économique.

L'État, par les négociations commerciales, répartit entre les pays étrangers les pourcentages des contingents et dirige ainsi les courants commerciaux.

Il distribue les importations sur le marché par le système des licences et décide ainsi des possibilités d'activité des nationaux.

Ces opérations qui s'accomplissaient automatiquement par la convergence de toutes les affaires traitées individuellement et librement par les particuliers s'exécutent maintenant, non plus spontanément, mais selon une volonté réfléchie et une direction, celles de l'État.

Certes pour la France, il existe encore bien des possibilités d'action de l'initiative privée et toute l'organisation des contingents prouve que l'on a recherché dans la mesure du possible à respecter les conditions préexistantes, en se basant toujours sur les données antérieures pour établir les décisions à venir : respect de l'équilibre du marché, respect des courants commerciaux, respect des activités privées. Sans compter que tout le commerce extérieur ne passe pas par le système de contingentement qui intéresse environ 65 p. 100 du volume des importations.

Le contingent n'en reste pas moins, même tel qu'il est appliqué en France, un pas franchi dans une voie sur laquelle d'autres États se sont beaucoup plus avancés,

entraînés par le moyen, entre autres procédés, de la restriction quantitative des importations. Sans vouloir parler de monopole du commerce extérieur, qui représente la dernière étape de cette évolution, on ne peut nier que le contingentement est une forme atténuée de l'étatisation du commerce extérieur.

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTINGENTEMENT ET LES RELATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

INTRODUCTION

L'application du système des contingents pose aussi des problèmes d'ordre international. Leur incidence n'est pas seulement d'ordre intérieur ; pour cette raison bien simple que restreindre les importations sur le marché français c'est diminuer du même coup les exportations des pays étrangers.

Les rapports commerciaux entre les nations ayant été, pour cette raison, modifiés, il a fallu en assurer le règlement en tenant compte de ces conditions nouvelles.

En effet, par relations commerciales on n'entend pas seulement les échanges de marchandises, mais aussi les accords passés entre pays.

Il a donc été nécessaire de faire rentrer dans le cadre des relations contractuelles, cette mesure d'intervention unilatéralement instituée. Mesure qui, par ailleurs, a modifié l'allure des échanges de marchandises.

C'est à ces deux points de vue : des négociations et des échanges, que nous allons envisager les effets du contingentement dans le domaine international.

CHAPITRE PREMIER

CONTINGENTEMENT ET NÉGOCIATIONS COMMERCIALES

Par négociations commerciales on entend généralement celles que mènent les services de l'État qui en sont chargés. Mais il est arrivé que des organismes privés, chargés de l'établissement des contingents, aient été amenés à s'entendre directement avec les institutions analogues des pays étrangers. Négociations officielles et négociations privées, tels sont les deux aspects de la question que nous allons envisager.

Section I. — Négociations officielles : les accords commerciaux.

Les accords commerciaux sont négociés par la Direction des Accords Commerciaux au Ministère du Commerce et de l'Industrie, d'après les avis et les directives des services intéressés du même ministère, ou d'autres ministères, suivant les questions qui entrent en ligne de compte. Ces accords règlent les rapports commerciaux entre les pays et sont destinés à assurer le plus grand développement possible aux échanges entre nations tout en tenant compte des nécessités du marché intérieur. Leur contenu est donc fonction des conditions économiques du moment et subit les modifications que nécessite l'évolution de ces dernières.

Toute l'histoire des transformations économiques des

dernières années est inscrite dans les traités de commerce, et un regard jeté sur les accords antérieurs et postérieurs à la politique de contingentement permet d'évaluer le chemin parcouru pendant ce temps par le déroulement des négociations et, par voie de conséquence, par le contenu des accords.

§ I. — LE DÉROULEMENT DES NÉGOCIATIONS

En période de stabilité économique, les États cherchent à s'assurer des courants d'échanges durables, tout en atténuant les inégalités nées des différences dans les conditions de la production ou de l'importation de chaque pays. Ce rôle de compensation est joué par le droit de douane et les négociations portent sur les tarifs à accorder pour assurer une protection suffisante aux industries locales, tout en laissant des possibilités d'échange avec l'étranger.

Cet équilibre une fois trouvé par voie tarifaire, on cherche à garantir ces échanges pour s'assurer qu'il ne pourra être rompu, privant un pays d'une source d'exportations qui sera tarie ou qui profitera à un autre État ayant obtenu un traitement plus favorable. C'est à ce désir de stabiliser dans le temps les échanges que répondent la clause de la nation la plus favorisée et les consolidations tarifaires.

Tous les accords commerciaux antérieurs à la période du contingentement des importations comportent comme clauses essentielles un accord sur les tarifs douaniers et la concession réciproque du traitement de la nation la plus favorisée. Établis sur ces principes, quelle transformation subissent-ils du fait du contingentement ? Voilà ce que nous allons rechercher en distinguant deux périodes bien différentes de son application.

A. — *Le contingentement mesure de défense
et les accords commerciaux.*

Destinées à défendre le marché, les mesures de restriction des importations ont d'abord été prises unilatéralement jusqu'à l'arrêté interministériel du mois de septembre 1933.

Pendant toute cette première période les accords ne portent pas trace, à de rares et très particulières exceptions près ¹, des contingents. Les stipulations tarifaires et les clauses les concernant sont toujours valables et elles persisteront puisque la tarification douanière existe toujours. Mais elles ont perdu beaucoup de leur importance du fait des restrictions quantitatives.

1^o LA THÈSE FRANÇAISE. — L'opinion officielle française en 1931 était que les contingents accordés aux pays étrangers au prorata de leurs importations antérieures, maintenant ainsi l'égalité de traitement, ne portaient pas atteinte à la clause de la nation la plus favorisée inscrite en matière tarifaire dans tous les traités qui liaient la France à cette époque. Quant aux consolidations elles concernaient les tarifs seulement.

Mais si les contingents n'étaient pas en contradiction avec la lettre des traités, ils ne correspondaient pas à leur esprit. Comme le constate M. Lautmann, dans son ouvrage ², que l'on consultera avec profit pour plus de

1. Échange de lettres du 21 mars 1932 et arrangement du 29 décembre 1932 avec l'Autriche. (*J. O.*, 31 mars 1932, *J. O.*, 23 mars 1934) concernant le contingent du bois.

Avenant du 5 janvier 1932 (*J. O.*, 19 février 1932) avec la Roumanie, concernant le contingent du maïs.

2. Lautmann, *Quelques aspects nouveaux du protectionnisme en Europe*.

détails, garantir pour une certaine période un taux de perception douanière sur les importations d'un pays et c'est en cela que consiste la consolidation, c'est par là même garantir ces importations, sans lesquelles la consolidation n'a plus de sens. Or, le contingentement des importations en empêchant ces dernières enlève tout sens et tout intérêt à la consolidation.

D'après le Gouvernement français le contingentement français ne dérogeait pas aux accords en vigueur. Cependant, il avait pour résultat de faire échec aux stipulations que contenaient ces accords et dont, précisément, on voulait annihiler les effets devenus incompatibles avec les conditions économiques qui déterminaient les échanges internationaux.

De plus on a cherché une base juridique à ce nouveau système et on a cru le trouver dans le texte suivant, tiré du Code des douanes ¹ :

« Le Gouvernement peut, par décrets rendus en Conseil
« des Ministres : Prendre d'urgence, dans le cas où les
« mesures arrêtées par des pays étrangers sont de nature à
« entraver le commerce français, toutes dispositions appro-
« priées aux circonstances. »

Quelles ont été ces mesures arrêtées par des pays étrangers qui auraient permis de justifier la politique française ? L'évolution de la conjoncture économique internationale constitue-t-elle ces mesures ? Difficilement, évidemment. En réalité, la base juridique du contingentement est extrêmement ténue, pour ne pas dire inexistante.

Pour ces raisons les États étrangers auraient pu avec de sérieuses chances de succès, porter l'affaire devant un tri-

1. Code des douanes, art. 17, al. 5.

bunal international. Mais la condamnation morale qu'ils auraient obtenue après une période probablement assez longue ne les auraient pas empêchés de supporter le préjudice que leur causait la politique française.

Ils auraient aussi pu essayer d'entamer des négociations pour obtenir des dérogations en leur faveur, sinon le retrait des mesures prises. Mais la nécessité pour la France de se protéger de façon efficace contre les importations ne laissait guère place à de tels espoirs et tout ce que l'on pouvait envisager c'était d'obtenir certaines compensations. Quelle a été alors leur réaction ?

2° L'ATTITUDE DES PAYS ÉTRANGERS. — En réalité, la méthode adoptée par le plus grand nombre d'États a consisté à s'engager à leur tour dans la voie tracée par la France, soit en utilisant la méthode classique des relèvements de tarifs douaniers, soit en instituant à leur tour des contingents d'importation. Le choix de ces mesures unilatérales de protection explique l'absence presque totale, au cours de cette période, de négociations portant sur les contingents.

Dans cette attitude étrangère, il est difficile de découvrir la proportion des représailles directes. Car elle a pu être commandée par un même souci de limiter les importations, soit pour défendre l'industrie nationale comme en France, soit pour éviter des sorties de devises dangereuses pour la monnaie.

Il y a quelques cas indéniables de représailles étrangères. Des pays ont relevé des droits applicables aux importations françaises à la suite de l'établissement d'une restriction quantitative à l'importation de produits dont ils sont fournisseurs principaux. D'autres ont limité quantitativement

les entrées de produits fournis particulièrement par la France à la suite du contingentement par celle-ci de matières les intéressant très directement. Ce ne sont là que des cas particuliers touchant certaines matières. L'exemple le plus caractéristique est offert par l'Italie dont tous les contingents de la première époque avant l'institution de la politique d'autarcie, étaient justifiés par des mesures analogues instituées à l'étranger auxquelles ils servaient de riposte.

Sans négliger des représailles certaines qui ont constitué une gêne pour les négociations commerciales, on ne peut leur attribuer l'explication de l'immense mouvement protectionniste de ces dernières années, qui a atteint, tour à tour, tous les pays, y compris les plus traditionnellement libéraux. Ce mouvement s'explique par les nécessités de politique économique de pays désireux eux aussi de se protéger, et la politique française leur a tracé la voie à suivre en même temps qu'elle a servi de prétexte aux restrictions qu'ils désiraient instituer. En ce sens, le terme représailles semble inexact et ne correspond pas à la réalité des faits.

Que la France ait donné l'exemple du restrictionnisme et que cet exemple ait servi de justification aux pays étrangers, cela est indéniable. Mais il ne faut pas considérer les décisions prises à l'étranger, en tant qu'elles ont influé sur les exportations françaises, comme des représailles, mais simplement comme la conséquence économique de la nouvelle politique française.

A quelques exceptions près répétons-le, la diminution pour nombre de pays des importations de produits venant de France ne s'est pas accompagnée d'un accroissement des achats dans d'autres pays de matières analogues. Il s'est agi d'une diminution des achats des pays dont les ventes avaient baissé du fait des restrictions françaises.

En réalité, la France a subi une perte d'exportations, parce que les autres pays lui vendant moins se sont trouvés dans l'obligation de moins lui acheter. C'est là, semble-t-il, l'explication de l'attitude étrangère qu'il est plus exact d'attribuer à la nécessité économique qu'à des représailles proprement dites.

Tenons-nous en à ces quelques explications pour ne pas entrer dans des considérations de balance des comptes, alors qu'il est question de négociations commerciales. Nous avons cru devoir les donner pour déterminer les facteurs ayant agi sur les rapports commerciaux de cette époque, et permettre de comprendre pourquoi ils ne portent pas trace d'entente en matière de contingents.

La France a estimé sa politique en accord avec les traités en vigueur, grâce à la répartition au prorata des importations antérieures qui assurait l'égalité de traitement. Les pays étrangers ont pris prétexte de la politique française pour justifier les mesures de protection qu'ils ont instituées et ont répondu à des mesures unilatérales par d'autres mesures unilatérales.

Tous préoccupés de réalisations immédiates, ils n'ont pas cherché si les méthodes employées étaient bien conformes à l'esprit des traités en vigueur.

Malgré des protestations apparentes, ils s'entendaient tacitement à ne pas faire état de ces mesures de protection, estimées nécessaires à raison des conditions économiques du moment.

Le contingent a échappé aux négociations pendant ces deux premières années d'application à raison de son aspect de mesure défensive. Le changement de son caractère va le faire apparaître dans ces négociations au point d'en constituer le principal objet.

B, — *Le contingent « monnaie d'échange »
et les accords commerciaux.*

Au mois de septembre 1933, le Gouvernement français décide de ne maintenir que 25 p. 100 des contingents accordés aux pays étrangers et de ne leur rendre les 75 p. 100 disponibles que contre des avantages de leur part accordés aux exportations françaises. Le système vaut pour les contingents agricoles et les « nouveaux contingents » industriels. Les « anciens » contingents industriels établis à la suite de négociations privées ne rentrent pas dans la nouvelle réglementation.

Cette décision fait du contingent une monnaie d'échange destinée à servir de moyen de négociation. Son caractère change considérablement en même temps que naissent des possibilités de conclure des traités portant sur les contingents.

Nous connaissons déjà ¹ le triste bilan de cette opération rendue pratiquement inefficace par l'attitude, fort compréhensible et bien prévisible, des États étrangers. Mais si les bénéfices de cette décision se sont avérés quasi nuls, il en est resté une possibilité durable et même une nécessité de négocier les contingents. On en a la notion, en lisant dans le *Journal Officiel* qui, chaque trimestre, fixe le volume des marchandises étrangères autorisées à entrer en France, à la suite des chiffres indiqués, un article ainsi libellé :

« ART. 2. — Sous réserve d'imputation de dépassements antérieurs, les chiffres mentionnés à cet arrêté pourront être majorés dans une proportion qui ne saurait dépasser 300 p. 100 »

1. 1^{re} partie, chap. II.

qui rappelle les possibilités ouvertes aux négociations. Cette méthode de présentation est celle des nouveaux contingents industriels, alors que les contingents agricoles paraissent sous leur chiffre définitif compte tenu du résultat des négociations.

Les stipulations des traités de commerce font une place sans cesse croissante, depuis ce changement d'orientation de la politique française, aux contingents. D'autre part, les clauses contenues dans les précédents accords, clause de la nation la plus favorisée et clauses de consolidation de tarifs subissent des modifications à partir de ce moment. Le principe de l'égalité de traitement permettait au Gouvernement de déclarer les contingents conformes aux stipulations contractuelles. Lorsque 25 p. 100 seulement du contingent sont répartis selon les importations antérieures et le reste négocié, il n'y a plus égalité entre les pays étrangers mais discrimination à raison des résultats variables des négociations. Discrimination incompatible avec les engagements contractuels et qui nécessite une revision de ces derniers.

Le contingent devenu monnaie d'échange rend nécessaires des négociations sur les clauses des traités avec lesquelles il est incompatible sous sa forme nouvelle. Ces clauses se modifient et avec elles le contenu des accords.

§ II. — LE CONTENU DES ACCORDS

La comparaison d'un traité de commerce antérieur aux contingents et d'un autre qui leur est postérieur permet de mesurer l'ampleur des transformations qu'ils ont fait subir aux négociations commerciales. Ils contiennent bien tous les deux des stipulations relatives à la tarification douanière. Mais un accord récent dans la forme la plus évoluée,

l'accord commercial franco-américain du 6 mai 1936¹ par exemple, ajoute à cela une partie nouvelle concernant les restrictions quantitatives d'importations. Si les stipulations douanières subsistent, leur importance n'est plus que de second ordre puisque le volume et les courants d'échange sont déterminés en majeure partie par les contingents.

Ces accords diffèrent aussi par les principes selon lesquels ils ont été élaborés et par le but qu'ils se proposent. « Les « accords commerciaux servaient naguère encore, dit « M. Paul Naudin, dans son remarquable rapport au Congrès « des Conseillers de Commerce Extérieur², à stabiliser le « régime des échanges avec l'étranger pour plusieurs années « et à l'améliorer progressivement par le jeu de la clause de « la nation la plus favorisée qui, dès qu'une mesure libérale « était prise en faisait bénéficier aussitôt la totalité des con- « tractants. » Ces accords répondaient à des principes généraux et s'inséraient dans le cadre d'une politique économique précise aux grandes lignes suffisamment définies, et de façon stable.

Voyons comment M. Naudin caractérise les traités récents : « Aujourd'hui, les accords apparaissent plutôt « comme des moyens auxiliaires d'assurer la défense du « marché intérieur. Ils n'ouvrent pas la voie à l'exportation « ni à l'importation, ils les réduisent, ils les subordonnent à « des conditions strictes, ils ne leur donnent des garanties « que précaires et révocables. On ne trouve guère d'engagements positifs dans ces traités du temps de crise, que « ne compense quelque clause de revision ou de dénon- « ciation... »

1. *J. O.*, 13 mai 1936.

2. Le commerce extérieur de la France, *Compte rendu du VI^e Congrès National des conseillers du commerce extérieur de la France*, p. 210.

Voilà, bien mis en évidence, les caractères de traités qui ne répondent à aucun principe solide et permanent parce qu'il n'y a pas de principe possible dans la négociation d'accords destinés à régler les relations économiques de notre époque.

Comment faire œuvre durable et constructive alors que les conditions se modifient d'un moment à l'autre ? Comment suivre une politique générale alors qu'on ne se trouve qu'en présence de cas particuliers ? La tâche est malaisée pour les négociateurs qui ont à tenir compte des conditions particulières de chaque pays, profondément différentes et susceptibles de se modifier très rapidement.

Quelle ligne politique peuvent-ils suivre ? Sinon celle consistant à s'engager le moins possible et pour le moins longtemps possible. Les conditions d'une négociation changent du tout au tout, selon que l'on se trouve devant un pays avec lequel on a une balance commerciale déficitaire ou au contraire positive. Le point de vue est différent, les arguments à faire valoir sont autres. Les inégalités à aplanir sont profondes et toujours susceptibles de se modifier au gré des manipulations monétaires.

Autant de facteurs dont les accords doivent tenir compte. Autant de raisons de transformations des accords dont nous allons examiner les modifications aux deux points de vue de la clause de la nation la plus favorisée et des consolidations, puisque ce sont les deux stipulations fondamentales contenues dans les accords d'avant le contingentement.

A. — *La clause de la nation la plus favorisée.*

La formule la plus générale pour définir la clause de la nation la plus favorisée est la suivante : « Toutes faveurs,

« immunités ou réductions de tarifs, qui seront éventuelle-
 « ment octroyées, soit en vertu de mesures autonomes, soit
 « en vertu d'accords par une des parties contractantes au
 « profit d'un État tiers quelconque seront de plein droit,
 « immédiatement et sans conditions, appliquées aux pro-
 « duits identiques ou similaires de l'autre partie contrac-
 « tante ¹. »

Cette clause se retrouvait dans tous les traités de commerce avant l'époque du contingentement et elle s'y trouve encore insérée à l'heure actuelle. Elle était destinée à assurer la stabilité des échanges, car, comme le dit encore M. Allix : « Le principe que consacre la clause de la nation la
 « plus favorisée, c'est celui de l'égalité de traitement qui
 « fait disparaître tous les avantages particuliers, tous les
 « privilèges que pourrait obtenir, par voie de traité, un
 « État à l'exclusion des autres. »

A ce même principe répondait la formule de répartition des contingents au *proprata* des importations antérieures. L'égalité de traitement étant ainsi sauvegardée, les États ne jugeaient pas nécessaire d'établir des règles en matière de contingents. Par exemple le *Modus vivendi* franco-italien du 4 mars 1932 ², par lequel les deux pays s'accordent le traitement de la nation la plus favorisée en matière tarifaire stipule qu'en matière de contingents, les deux pays contractants se reconnaissent une pleine et entière liberté. Il est entendu que chaque pays aura le pouvoir de rétablir un équilibre rompu à son détriment par des mesures de contingentement ou de relèvement de droits.

1. E. Allix, *Les droits de douane*.

2. *J. O.*, 3 avril 1932.

Au cours de cette première période, le problème de l'avenir de la clause ne se pose pas encore.

Au contraire, que va-t-elle devenir avec un système qui tend à écarter son application en accordant aux pays étrangers un traitement différent pour leurs importations selon les avantages qu'ils ont pu faire aux produits français ? Il n'est plus possible de déclarer cette nouvelle procédure conforme au traitement de la nation la plus favorisée stipulé dans chaque traité de commerce. Comment alors, les contingents, sous leur nouvelle formule de répartition, s'accorderont-ils avec cette stipulation ? Voilà ce que nous allons rechercher en nous basant sur les accords commerciaux les plus caractéristiques de cette période.

La remarque essentielle que suggère cet examen est l'absence de principe général. Si la clause existe toujours dans les traités pour la partie qui a trait aux droits de douane, nulle part on ne voit déclarer que les pays contractants s'octroient le traitement de la nation la plus favorisée en matière de contingentement. Ne déduisons pas hâtivement que la clause n'existe plus du fait qu'elle n'est pas expressément mentionnée.

Pendant la précédente période elle n'était pas plus nommément désignée en ce qui concerne spécialement les contingents mais, sous la formule détournée de la répartition proportionnelle des contingents, n'en continuait pas moins à régir les rapports des pays.

Sans être expressément stipulée, malgré l'emploi par la France d'un système qui semble contraire au principe de la clause, cette dernière n'en continue pas moins dans l'ombre si l'on peut dire, à dominer les négociations portant sur des restrictions quantitatives. Elle n'est plus

stipulée dans un paragraphe des traités, elle est sous-jacente et constitue un des enjeux des négociations. Elle ne règle pas les rapports commerciaux entre pays de façon définie et éclatante. Elle est un sommeil en quelque sorte. Cependant, il est impossible d'agir comme si elle n'existait pas, au mépris des obligations contractuelles que son existence suppose.

La raison de l'imprécision de cette situation caractérisée par l'efficacité certaine d'une clause qui n'est pas expressément stipulée, réside dans l'attitude contradictoire de la France et des pays étrangers, dont la divergence de vue à ce sujet entraîne cette insécurité sur l'existence et le champ d'application de la clause.

1° L'ATTITUDE FRANÇAISE. — Le Gouvernement français, une fois que s'étaient révélés les fâcheux résultats de l'égalité de traitement en matière de contingents, désirait se libérer de l'entrave que constituait l'application de la clause. Il espérait y arriver par la discrimination qui lui rendait sa liberté de négociation.

Mais la seule condition permettant de discriminer et de se servir du contingent comme d'une monnaie d'échange pour obtenir des avantages pour les exportations était de se débarrasser de la clause. L'application de celle-ci le ramenant dans l'hypothèse précédente de l'égalité du traitement, rendait inefficace l'effort de libération que le Gouvernement tentait. Aussi cherchait-il dans ses rapports avec l'étranger à l'écarter.

2° L'ATTITUDE ÉTRANGÈRE. — Les pays étrangers, au contraire, désiraient le maintien d'un principe les mettant à l'abri de toute surprise désagréable. Principe qui leur

assure le même traitement qu'à leurs concurrents et leur évite d'entrer dans des négociations et de consentir des avantages, afin de conserver leur part dans les importations en France. Aussi cherchent-ils à maintenir en vigueur le traitement de la nation la plus favorisée et ne se font-ils pas faute de l'invoquer chaque fois que leur situation est menacée au profit d'autres États par les négociations entreprises par la France.

La contradiction de ces deux points de vue fait ressortir l'impossibilité de poser des règles précises. Chacune des deux parties cherche à interpréter les principes qui existent dans le sens qui lui convient pour la réalisation de ses désirs. De leur opposition sont nées les règles toutes empiriques établies dans les traités conclus depuis le début de cette nouvelle politique. Ce ne sont pas des normes instituées *a priori*, mais la résultante du compromis entre ces points de vue opposés.

Seul l'examen des stipulations en matière de contingent contenues dans les accords permet de déterminer la part faite au traitement de la nation la plus favorisée.

3° LES ACCORDS. — Depuis l'époque où les contingents ne figuraient pas dans les traités, sinon lorsque les deux pays contractants se reconnaissaient entière liberté en cette matière, tel le *Modus vivendi* franco-italien du 4 mars 1932, trois accords caractérisent l'évolution suivie. Ce sont par ordre chronologique les accords avec la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'Allemagne.

a) *L'accord commercial franco-britannique* du 17 juin 1934 ¹ présente cet intérêt particulier d'avoir été négocié à la suite de la mise en application par la France de la

1. *J. O.*, 19 juin 1934.

réduction des trois quarts des contingents. Réduction destinée à amener les étrangers à négocier pour diminuer le déficit des balances commerciales particulières. Il atteignit en l'occurrence 500 millions de francs en 1932 et 1933. Ce traité met fin aux difficultés nées de l'opposition de la Grande-Bretagne à un parail système.

C'est l'article 3 de ce traité qui traite des contingents, on y remarque les paragraphes suivants :

1. « Le Gouvernement français garantit au Royaume-Uni, immédiatement, l'attribution intégrale de la part « qui lui revient mathématiquement dans les contingents « actuellement existants ou qui seront créés ultérieurement, « d'après les proportions des importations des produits « britanniques par rapport au total des importations de « produits de même espèce pendant la période de base. « Cette proportion ne sera pas réduite, que le contingent global soit augmenté ou diminué.....

2. « Le Gouvernement français se réserve le droit « de négocier, soit avec le Royaume-Uni, soit avec d'autres « pays le solde du contingent global une fois attribuée « au Royaume-Uni la part qui lui est garantie.....

3. « En matière de gestion de contingents le Royaume-Uni est assuré de bénéficier sur la demande qui en serait « faite par son Gouvernement, dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves pour un même produit, « du traitement le plus favorable accordé à un pays « tiers... »

Le premier paragraphe de cet article, le plus important, puisqu'il règle le volume des contingents accordés, ne contient pas, tout au moins expressément la clause de la nation la plus favorisée. Cependant, en l'analysant et en le rapportant aux négociations qui ont précédé la

conclusion de l'accord et aux faits les ayant nécessitées, on est bien obligé de convenir que les termes de ce paragraphe consacrent implicitement la clause.

C'est la réduction au quart des importations anglaises, selon le principe général édicté en septembre 1933, qui, étant donné les représailles de la Grande-Bretagne, a entraîné les pourparlers dont l'accord est la conclusion. La Grande-Bretagne a fait valoir que cette réduction de ses contingents la *discriminait*, par rapport à la Belgique et aux États-Unis. Discrimination inadmissible à son point de vue et incompatible avec le traitement de la nation la plus favorisée.

En effet, la Belgique avait été dispensée de cette réduction des contingents ainsi que les autres pays qui formaient à cette époque le bloc-or et les États-Unis.

La Grande-Bretagne qui ne faisait pas partie du Bloc-or et qu'aucun motif spécial ne permettait de traiter à part, devait subir le sort commun. C'est contre un pareil traitement qu'étaient dirigées ses représailles, probablement efficaces, puisque l'accord de juin 1934 faisait cesser cet état de choses en lui restituant sur-le-champ la totalité des contingents auxquels ses importations antérieures donnaient droit.

Le rappel de ces circonstances montre en quoi les termes de ce paragraphe impliquent le maintien du principe du traitement de la nation la plus favorisée. La Grande-Bretagne discriminée pour la fixation de ses contingents par rapport à d'autres États obtient la reconnaissance du maintien total de ses contingents. Le conflit entre le désir du Gouvernement français d'avoir sa liberté de mouvement par la discrimination et la volonté des pays étrangers de conserver un traitement aussi favo-

nable que celui des autres États se termine par la restitution de la part des contingents supprimée, le rétablissement de l'égalité de traitement. C'est la consécration, non pas formelle puisque le terme n'est pas employé, mais réelle de la clause de la nation la plus favorisée.

Le troisième paragraphe est plus précis, car il y est employé l'expression « du traitement le plus favorable accordé à un pays tiers ». Mais il s'agit de gestion de contingents, c'est-à-dire de la partie administrative.

Cet accord passé quelques mois après la mise en application du système de la discrimination montre que, en matière administrative, la clause de la nation la plus favorisée est formellement stipulée et qu'elle existe implicitement pour la détermination des contingents.

Il ne laisse dans le paragraphe 2 de son article 3 que de médiocres possibilités de négociations libres, en l'espèce réduites au solde du contingent global. Avantage bien aléatoire, étant donné la nécessité de tenir compte des intérêts des autres pays.

Pour augmenter sa liberté d'action et faire, par la même occasion, une dérogation à l'obligation du traitement de la nation la plus favorisée, le Gouvernement français a forgé la théorie des reliquats. Principe purement coutumier, comme toute cette matière des accords portant sur les contingents, qui n'est nulle part formellement indiqué.

Cette théorie des reliquats permet de négocier librement la part d'un contingent non utilisé entièrement par un État du fait que ses importateurs n'ont pas employé totalement la part qui leur est allouée. De ce fait, il existe des possibilités d'importation, dans le cadre du contingent global, qui se trouvent libérées et que l'on

peut accorder à un État quelconque en monnayant cette faveur contre des avantages pour le commerce français d'exportation.

Ajoutons à ces reliquats les contingents supplémentaires et nous avons les éléments disponibles pour négocier. Ces contingents supplémentaires sont institués soit pour répondre à une insuffisance de l'offre sur le marché à raison d'un accroissement brusque de la demande ou d'une insuffisance de la production nationale. Le contingent devenu trop étroit doit être élargi et les négociateurs ont un moyen d'action supplémentaire. Parfois, au contraire, les nécessités des négociations obligent à accorder un supplément réclamé par un État qui refuse de traiter s'il ne l'obtient pas. Cette éventualité n'a rien à voir avec les besoins du marché qui doit s'adapter.

Le jeu de la clause empêchant de se servir de la détermination des contingents, la seule marge de négociation provient de ces reliquats et des contingents supplémentaires. Ils ont été utilisés au cours de cette période, comme le montre l'exemple suivant :

b) *L'accord commercial entre la France et les Etats-Unis* du 6 mai 1936 ¹ constitue le second degré de cette évolution. Il présente un intérêt considérable par l'importance accordée aux contingents, et les principes posés en cette matière que l'analyse des principaux articles permet de dégager.

A l'article 1, paragraphe 3, il est dit que : « En ce qui « concerne tous droits ou taxes, autres que les droits de « douane ordinaires, perçus à l'occasion de l'importation, « le traitement de la nation la plus favorisée sera accordé

1. *J. O.*, 13 mai 1936.

« à tous produits des États-Unis d'Amérique ou de l'un
 « quelconque de leurs territoires ou possessions, importés
 « sur le territoire de la République française. »

Voici clairement indiqué le principe de la clause de la nation la plus favorisée. Son domaine cependant est assez réduit, car il s'agit en l'espèce, sous la dénomination des « droits ou taxes autres que les droits de douane, perçus à l'occasion de l'importation », des taxes de licences payées par les importateurs et destinées à procurer des ressources à l'État. Le résultat du principe ainsi posé a été de supprimer les majorations de 4 à 6 p. 100 du taux de la taxe que subissaient certains produits des États-Unis. Taxe désormais ramenée à 2 p. 100 qui est le taux général que payent les autres États.

Poursuivant la lecture de cet accord, on en arrive aux articles qui ont trait, non plus à des points secondaires, mais à la détermination et à la répartition des contingents.

L'article 6 du même traité règle ces questions essentielles à un point de vue très général, mais dans lequel rentre le cas des contingents.

« Tenant compte du fait qu'il n'existe, dans leurs
 « échanges réciproques, aucune restriction au règlement
 « des créances commerciales et pour autant que cette
 « situation sera maintenue, chacun des deux Gouver-
 « nements convient des dispositions suivantes pour le
 « cas où, il établirait ou maintiendrait sous quelque
 « forme que ce soit, une restriction quantitative ou une
 « réglementation de l'importation ou de la vente d'une
 « marchandise quelconque. » Et suivent les dispositions.

Avant d'analyser celles d'entre elles qui nous intéressent, notons la généralité de la formule susceptible de com-

prendre, en dehors des contingents, toutes les modalités possibles de restriction aux échanges de marchandises. Au contraire, il est formellement stipulé que des restrictions aux échanges financiers entraîneraient la disparition de ces dispositions qui sont présentées comme une prime à la liberté des règlements financiers.

Le premier alinéa de cet article a trait à l'organisation et à la gestion des contingents.

ARTICLE 6. — 1° « Le Gouvernement français garantit
« que si des mesures de restriction ou de contrôle quan-
« titatif de l'importation ou de la vente sont établies
« ou viennent d'être établies... il sera attribué aux États-
« Unis d'Amérique, lorsque ces mesures de restriction
« ou de contrôle quantitatif se traduiront par une répar-
« tition entre les divers pays, une proportion de l'en-
« semble des importations ou des ventes correspondant
« en quantité ou en valeur à celles des importations
« de ces produits effectués par les États-Unis d'Amérique
« pendant une période de référence antérieure à l'établis-
« sement de ces restrictions... Le Gouvernement français
« s'engage dans le cas où il ne serait pas fait de répar-
« tition par pays, à subordonner l'importation à la for-
« malité de la licence. Pour la délivrance de ces licences,
« il ne sera imposé à l'égard des produits des États-Unis
« d'Amérique aucune condition susceptible de nuire à leur
« importation et ceux-ci bénéficieront à tous égards, d'une
« complète égalité de traitement par rapport à tout autre
« pays étranger. »

Cette longue citation a le mérite de mettre en valeur la façon par laquelle sans poser en principe le traitement de la nation la plus favorisée, les stipulations de l'accord en rétablissent les effets.

Dans le cas où le contingent global est réparti entre les pays, cette répartition se fait au prorata des importations antérieures, c'est-à-dire selon le système de la première forme du contingent. Or, ce système, dans ce temps, était représenté comme destiné à respecter la clause de la nation la plus favorisée. Cette stipulation constitue donc un retour à cette époque où l'égalité de traitement assurait le respect de la clause.

Cette égalité de traitement est expressément spécifiée dans la seconde hypothèse, faite dans le paragraphe 1 : du contingent non plus réparti entre les pays étrangers, mais subordonné au système des licences. Les produits américains se trouvent sur un pied d'égalité absolue avec ceux des autres pays étrangers.

Egalité de traitement pour les produits des États-Unis, voilà ce qui ressort de ce paragraphe 1. Et le paragraphe 2, qui reprend mot pour mot les termes du précédent en inversant simplement les rôles des deux Gouvernements, accorde aux produits français cette même égalité de traitement.

Ce n'est pas encore là le traitement de la nation la plus favorisée, tout au moins selon la lettre du texte, bien qu'en réalité son application y conduise. Mais si l'on combine ces stipulations avec celles du paragraphe 4 de ce même article 6 il n'y a plus de doute possible.

ARTICLE 6. — 4° « Les prohibitions ou contingents d'im-
« portation ou d'exportation, actuellement existants ou
« susceptibles d'être établis à l'avenir par l'un des deux
« Gouvernements sur des produits originaires ou à desti-
« nation du territoire de l'autre devront être également
« appliqués aux produits similaires originaires d'un pays
« tiers ou à destination de ce pays tiers. Si des mesures

« de cette nature veanient à être supprimées, même
 « temporairement par l'un ou l'autre des deux pays à
 « l'égard des produits originaires ou à destination d'un
 « pays tiers quelconque, elles devraient être supprimées
 « également à l'égard des mêmes produits originaires ou
 « à destination de l'un ou l'autre des deux pays. »

Aux termes de cet article, les pays contractants se garantissent que les contingents de leurs produits atteindront aussi ceux des produits similaires des autres pays et que les suppressions de contingents des produits des États tiers leur bénéficieront aussi à eux-mêmes. Ces termes fort explicites donnent sans prononcer son nom la définition de la clause de la nation la plus favorisée en matière d'établissement de contingents puisque les avantages, concédés en cette matière à des États tiers, sont applicables sans condition au contractant de l'État qui les crée. De même on ne peut appliquer des restrictions aux importations de l'État partie au traité, qui ne soient de même applicables aux États tiers.

Et la combinaison de ces deux paragraphes aboutit à ce résultat que toute la matière des contingents est régie par la clause . Que ce soit pour la procédure d'application du contingent ou le volume de celui-ci déterminé dans le paragraphe 1, ou pour leur établissement et leur suppression régies par le paragraphe 4^o.

Ainsi cet accord entre la France et les États-Unis montre comment la clause de la nation la plus favorisée s'applique en matière de contingents. Elle n'est plus simplement présumée respectée par le système d'établissement de contingents par égalité de traitement, tel qu'il existait pendant les premières années de cette politique. Elle résulte des clauses de l'accord qui ont pour résultat

d'annihiler complètement le principe de discrimination que le système de négociation avait essayé d'instituer.

Ou plutôt, les nécessités des négociations font que pour obtenir les avantages de stabilité et de sécurité indispensables à ses exportations la France est obligée de concéder ces mêmes avantages. Cette double concession conduit les États à se garantir mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée. Ce résultat n'est d'ailleurs pas étonnant, car pour obtenir des résultats substantiels il est nécessaire de faire des concessions d'une certaine importance. Et les États cherchant avant tout à s'assurer des débouchés sûrs n'accorderont des avantages que s'ils sont certains de n'être pas défavorisés au profit de leurs concurrents.

La réapparition de fait de la clause restreint singulièrement la liberté des négociations. Cependant la dérogation à la clause que constitue la théorie toute coutumière de l'utilisation des reliquats, fournit aux négociateurs une monnaie d'échange dont ils peuvent librement user. L'accord franco-américain en offre un exemple.

ARTICLE 6. — 3° « En ce qui concerne chacun des produits
« énumérés et décrits à la liste III le Gouvernement de la
« République française attribuera aux États-Unis d'Amé-
« rique, en sus des quantités qui leur seront accordées
« maintenant en vertu du paragraphe 1 du présent
« article, un contingent supplémentaire annuel à compter
« du troisième trimestre de 1936 et dont le montant ne
« sera pas inférieur à celui spécifié dans ladite liste..... »
Et la liste III, publiée en annexe du présent accord, énumère 41 contingents supplémentaires.

Ces suppléments d'importation concernent des articles spécifiquement américains. Ils ne constituent pas des

suppléments aux contingents globaux car ils sont pris sur les reliquats des contingents des autres pays provenant de la non-utilisation par ces derniers du volume d'importations qui leur est alloué.

L'accord franco-américain dont nous venons d'étudier les modalités en matière de restriction à l'importation marque un progrès sensible sur l'accord franco-britannique passé deux ans auparavant. Les termes en sont plus précis et l'application de la clause plus nettement exprimée en même temps que plus largement étendue, puisqu'elle englobe toutes les éventualités.

Est-il unique en son genre, ou exclusivement réservé aux pays qui ne connaissent pas de « restriction au paiement des créances commerciales » comme il est écrit au début de l'article 6 qui règle les questions se rapportant aux contingents ?

c) *L'accord commercial passé entre la France et l'Allemagne* le 10 juillet 1937 ¹ permet de démentir ce point de vue. Il contient sensiblement les mêmes clauses en matière de contingents et l'Allemagne pratique la restriction aux paiements étrangers si bien qu'il a été nécessaire d'instituer un clearing entre les deux pays pour assurer le paiement par l'Allemagne de ses créances commerciales.

Cet accord contient de la même façon, c'est-à-dire implicitement la clause de la nation la plus favorisée plus ou moins largement entendue suivant les cas.

En matière administrative, pour le mode d'établissement et la gestion des contingents, la clause existe sans restriction. De même pour les contingents nouveaux.

Par contre, dans le domaine de l'augmentation de

1. *J. O.*, 20 juillet 1937. Publication partielle.

contingents déjà établis il est seulement déclaré qu'il sera réservé à l'Allemagne « une part convenable » dans cette augmentation. Expression qui prête à bien des interprétations sur la quantité à octroyer réellement et dont l'imprécision ne s'accorde pas avec le principe du traitement de la nation la plus favorisée.

Malgré cela le contenu de cet accord ressemble dans l'ensemble à celui de l'accord franco-américain et l'on peut considérer comme acquis pour autant qu'on puisse employer cette expression dans une matière aussi mouvante, l'application plus ou moins étendue du traitement de la nation la plus favorisée dont le principe de la discrimination a entraîné la réapparition dans les clauses des accords.

Cette évolution, qui va de la clause inconditionnelle pour les droits de douane à une clause moins étendue parce que variable selon la matière pour les contingents, s'est-elle aussi produite pour la seconde stipulation que contenaient les accords avant la politique de restriction quantitative des importations, c'est-à-dire les consolidations ?

B. — *Les consolidations tarifaires.*

La consolidation d'un tarif c'est l'engagement pris par un pays avec un autre, avec qui il a conclu un accord commercial, de ne pas modifier le taux des droits de douane pendant la durée de l'accord.

Les consolidations étaient nombreuses dans la période précédant le contingentement. C'était un moyen de stabiliser les échanges et d'assurer leur durée en empêchant tout relèvement de droit pendant la durée des accords conclus au moins pour trois ans, sinon plus.

Les contingents étaient incompatibles avec les consolidations car ils les rendaient inutiles. Une partie des importations étant ainsi supprimée la garantie du maintien des tarifs perdait beaucoup de son sens.

La transposition dans le domaine des contingents du principe de la consolidation aboutirait à garantir pour la durée de l'accord une certaine quantité d'importations.

Le Gouvernement français avait institué les contingents en partie pour retrouver sa liberté d'action en matière de protection que des consolidations tarifaires avaient aliénée. Il ne voulait à aucun prix entrer dans cette voie de la consolidation des contingents.

Pendant la première période de la politique du contingentement, les États importateurs durent se contenter d'un pourcentage des importations en France que leur assurait le système de répartition des contingents. Et encore n'avaient-ils aucune garantie puisqu'il s'agissait d'un système institué unilatéralement et qu'aucun traité n'avait sanctionné.

Avec la nouvelle méthode d'établissement de ces mesures, les pays étrangers ont essayé de faire porter les négociations qu'occasionnerait cette détermination, sur les consolidations de contingents. Ils se sont opposés à la volonté formelle du Gouvernement français de ne pas aliéner à nouveau sa liberté d'action par l'octroi de consolidations de contingents qui rendent impossible toute modification du taux de ces derniers sans des négociations toujours trop longues dans les circonstances présentes. A quelle solution conduit l'opposition de ces deux points de vue ?

La France est cependant obligée, pour obtenir des avantages substantiels des pays étrangers d'accorder à

ces derniers des garanties pour leur importation. Mais pour conserver sa liberté de modifier, si elle le juge nécessaire, le total des importations sur le territoire national, ces garanties sont accordées sous la forme d'un pourcentage des importations totales. Les consolidations sont devenues des consolidations en pourcentage. Elles assurent aux pays étrangers que leur contingent ne sera pas modifié proportionnellement à celui des autres pays, et à la France elles laissent entière latitude de modifier le taux du contingent global.

Les États étrangers ont cherché à obtenir plus de sécurité et demandent au cours des négociations des chiffres non plus en pourcentage qui leur assurent seulement la continuité d'une proportion des importations que fera la France, mais des chiffres en quintaux, leur garantissant la continuité de leurs importations quel que soit le sort du contingent global.

La France s'est toujours défendue devant ces prétentions et a posé en principe l'impossibilité d'obtenir des consolidations de contingents. Principe que les négociateurs s'efforcent à respecter.

Cependant, dans la réalité et devant certaines nécessités, on est amené parfois à consentir quelques consolidations en quintaux. Lorsque la signature d'un accord avantageux par ailleurs pour la France est à ce prix, on est bien obligé de faire cette concession aux étrangers.

Mais c'est à titre officieux, pour de rares cas d'espèces qui ne constituent que des exceptions de faible importance à la règle générale et jamais pour une durée supérieure à une année qui est le maximum accordé.

Tel est le contenu des accords à l'heure actuelle, à la fin de l'évolution dont nous avons retracé les étapes.

On octroie des consolidations de contingents en pourcentages et très rarement des consolidations en quintaux, qui sont d'ailleurs toujours tenues secrètes. La clause de la nation la plus favorisée n'est pas expressément stipulée, mais on peut la déduire d'une observation détaillée des termes des accords.

Ces règles des relations commerciales sont en pleine évolution. Encore purement coutumières, rien ne prouve qu'elles ne changeront pas de caractère.

L'impossibilité de conduire les négociations selon des principes nettement définis à raison de la nécessité, déjà indiquée plus haut, de faire face à chaque cas particulier, empêche la constitution de normes strictes.

C'est là la cause de l'imprécision de cette matière qui nous a obligés à rechercher dans les accords, paragraphe par paragraphe, des indices permettant de dégager les quelques règles générales qui régissent, pour le moment, les négociations commerciales.

Section II. — Négociations privées : les ententes internationales de contingents.

Les « anciens contingents » déterminés, comme on le sait, à l'amiable entre les producteurs intéressés, ont été l'occasion de négociations privées qui ont, dans un certain nombre de cas, abouti à des ententes internationales. Ententes bilatérales ou plurilatérales.

La procédure est la suivante. Les industriels d'une certaine catégorie de la production dont l'importation doit être limitée entrent en pourparlers avec les industriels étrangers appartenant à la même catégorie pour essayer de s'entendre sur le taux du contingent à admettre.

L'État leur a en quelque sorte délégué ses pouvoirs et se contente lorsque les négociations ont abouti à un accord d'homologuer la décision intervenue.

Cette procédure employée pendant une partie de l'année 1932 a conduit à la conclusion d'un certain nombre d'ententes, en majeure partie faites par l'intermédiaire de la Commission franco-allemande. Un certain nombre aussi furent passées sous les auspices de la Confédération Générale de la Production française, ainsi qu'elle s'appelait à cette époque, avec l'Allemagne et d'autres pays encore, tels la Grande-Bretagne, la Tchécoslovaquie, etc.

Ces ententes méritent surtout d'être citées à raison des espoirs qu'elles ont fait naître sur le rôle du contingent comme facteur d'organisation de la production. Espoir que reflètent ces paroles de M. Duchemein, qui était à cette époque Président de la Confédération générale de la Production française¹ :

« Ce sont des ententes qui par la discipline librement
« consentie des producteurs régleront la production en
« fonction de la consommation et créeront l'ordre là où
« règnent trop souvent aujourd'hui le désordre et l'anar-
« chie. »

Et il ajoutait se référant au caractère international de ces ententes basées sur la création des contingents :
« On pourrait trouver dans le régime des contingents un
« moyen de tendre à l'union européenne par le dévelop-
« pement des ententes industrielles. »

Voilà le contingent devenu un facteur de paix. Vue grandiose que son ampleur paraît devoir faire ranger parmi les utopies.

1. Assemblée générale de la Confédération générale de la Production française, 1932.

Quelle valeur accorder à l'apparence de liberté dans la constitution de telles ententes ? Les intéressés sont bien chargés de s'entendre amiablement. Mais s'ils n'y arrivent pas, l'État établira lui-même le contingent lorsqu'il est nécessaire. Ces négociations libres se font en réalité sous la menace du contingent à prendre unilatéralement, et par l'État, en cas de non-réussite. Voilà qui diminue singulièrement le caractère amiable et libre de ces ententes.

Le domaine d'application de ces dernières est aussi assez réduit. Elles sont totalement impossibles en matière agricole, étant donnée la difficulté d'une collaboration efficace entre les agriculteurs, individualistes par nature et que l'organisation de leur travail, très morcelé et isolé en même temps de celui des autres, empêche de s'entendre. Elles ne sont applicables en matière industrielle que pour certaines matières dont la production est concentrée entre les mains d'un petit nombre seulement d'industriels et avec des pays où la production présente les mêmes caractères de concentration. Les producteurs doivent s'entendre entre eux avant de parler avec les étrangers pour apporter à ceux-ci l'opinion de la majorité. Plus nombreux ils sont, plus la chose est difficile. De même elle n'est possible qu'avec des pays dont l'économie est déjà fortement organisée.

Ces nécessités expliquent pourquoi des ententes n'ont été passées que pour certaines catégories de produits et avec certains pays. Le plus grand nombre a été conclu avec l'Allemagne et concerne des produits tels que le matériel électrique ¹, les machines d'imprimerie ² ou l'outillage de précision ³.

1. Accord du 11 janvier 1932.

2. Accord du 12 février 1932.

3. Accord du 26 février 1932.

Les résultats obtenus par ce procédé de négociation, sans être négligeables ne sont pas d'une importance telle qu'ils permettent de fonder sur le contingentement l'espoir qu'il devienne l'instrument d'une organisation de la production et des rapports commerciaux par voie d'ententes négociées par les particuliers intéressés.

D'ailleurs ces accords amiables datent tous de l'année 1932 et il n'en est pas né de nouveau par la suite. C'est le Gouvernement qui devait reprendre le procédé des négociations pour la fixation des contingents.

La procédure officielle remplaçait la méthode privée de négociations des contingents qui avait permis la création de quelques ententes dont on avait trop prématurément déduit qu'elles joueraient un rôle important dans l'évolution du marché vers l'organisation. Les faits ont apporté un démenti à ces vues un peu trop hâtives.

CHAPITRE II

CONTINGENTEMENT ET ÉCHANGES COMMERCIAUX

Les statistiques du commerce international étant la traduction chiffrée des effets de la politique commerciale, on ne peut négliger les échanges internationaux au cours de l'étude d'une des mesures qui la constituent.

Toutefois, la plus grande prudence s'impose car les réglementations imposées au commerce ne sont pas les seuls éléments déterminant les échanges. Les événements de ces dernières années ont trop bien mis en valeur, pour qu'il soit nécessaire d'y insister longuement, l'importance du facteur financier sur les courants d'échanges.

Aussi, pour rester dans le cadre de notre sujet, nous ne traiterons pas des échanges commerciaux de la France en général. Ce serait nous obliger à envisager la question des possibilités de règlements internationaux et, par voie de conséquence, le problème des dettes internationales et des moyens de transferts financiers.

Nous nous bornerons donc, au cours de ce chapitre, sans pour cela ignorer les problèmes voisins de celui qui fait l'objet de cette étude, à envisager dans quelle mesure une part peut être attribuée aux effets des contingentements dans les mouvements du commerce international de la France. Cette recherche nous entraînera à envisager successivement le volume des échanges et leur direction.

Section I. — Le volume des échanges.

Le commerce total de la France, importations plus exportations, est caractérisé par une baisse considérable. Si cette chute n'avait affecté que les importations, ce phénomène répondrait parfaitement au but du contingentement. Cette action du contingentement a déjà été étudiée avec ses effets sur le marché français, nous n'y reviendrons pas.

Mais, nous attachant maintenant à l'aspect international du problème, nous devons envisager aussi les mouvements des exportations et rechercher tout d'abord si l'objectif visé derrière cette restriction des importations, le déficit de la balance commerciale, a été atteint.

Pour cela il convient d'étudier en premier lieu les mouvements de la balance commerciale afin de rechercher s'ils se sont bien produits dans le sens dans lequel le contingentement devait les influencer, avant de se demander s'il en est réellement la cause.

§ I. — LE CONTINGENTEMENT ET LA BALANCE COMMERCIALE

Réduire les importations telle était la préoccupation du début de l'année 1931. Certes, c'était en vue de soulager le marché français sur lequel elles pesaient lourdement. Mais aussi en vue d'atténuer le déficit de la balance commerciale dont l'accroissement, à une époque où la dépression diminuait les postes créditeurs de la balance des comptes, n'était pas sans causer de sérieuses inquiétudes.

Il ne s'agissait que d'une atténuation de ce déficit, car personne en France ne songeait à équilibrer une balance traditionnellement déficitaire. En effet, on ne peut considérer comme normales les deux époques pendant lesquelles elle s'est trouvée créditrice : les quatre années qui ont suivi la guerre de 1870-1871 pendant lesquelles la France s'acquittait envers l'Allemagne de 5 milliards de francs de tribut de guerre et les années 1924 à 1928 période de dépréciation et de pré-stabilisation du franc.

Voyons donc si les mouvements d'échanges de marchandises, au cours de ces dernières années dénotent une tendance à une amélioration dans le sens dans lequel on l'entendait lorsque l'on a institué les restrictions quantitatives aux importations.

Dans le tableau n° 18, nous avons relevé les principaux chiffres du commerce extérieur de la France. Nous y avons fait figurer les années précédant le contingentement depuis 1928, date de la stabilisation officielle du franc. Nous nous sommes arrêtés à 1936 et encore cette année ne figure-t-elle que pour mémoire. Les modifications économiques intervenues déjà dans la première partie de cette année, beaucoup plus que le contingentement déjà absorbé par l'économie française après près de cinq années d'application, ont agi sur les échanges. Les conclusions que l'on pourrait tirer de ces récents mouvements seraient sans fondement dans une étude volontairement limitée à l'influence de la politique instituée en 1931 et qui ne cherche pas à envisager l'ensemble des mouvements commerciaux.

TABLEAU N° 18¹. — *Commerce extérieur de la France*
(en millions de francs numéraire non compris. Commerce spécial).

ANNÉES	IMPORTATIONS ²	EXPORTATIONS	COMMERCE total.	DÉFICIT de la balance commerciale.
1928 . .	53.435	51.374	104.809	2.061
1929 . .	58.220	50.139	108.359	8.081
1930 . .	52.510	42.835	96.345	9.675
1931 . .	42.205	30.435	72.640	11.770
1932 . .	29.808	19.705	49.513	10.103
1933 . .	28.430	18.473	46.903	9.957
1934 . .	23.097	17.850	40.947	5.233
1935 . .	20.974	15.495	35.469	5.479
1936 . .	25.398	15.453	40.851	9.945

A. — *Le déficit nominal de la balance commerciale.*

Il ressort de ce tableau que le déficit de la balance commerciale atteint pour ces années son maximum en 1931 avec 11,7 milliards de francs (ce sont des francs 1928) sous l'influence d'une baisse plus profonde des exportations que des importations. Phénomène causé en grande partie par un accroissement entre 1930 et 1931 des importations d'objets alimentaires qui passent de 11,8 à 14 milliards de francs alors que les importations de matières premières et d'objets fabriqués baissent de même que les exportations pour les trois catégories sans distinction. Cette hausse des importations de produits alimentaires en 1931, alors que tout le reste du commerce est en baisse est intéressante à rapprocher du fait que c'est à la fin de cette même année 1931 que l'on a contingenté les produits agricoles, alors que

1. *Statistique générale de la France.*

2. Nous reproduisons à nouveau la statistique des importations déjà citées dans la 1^{er} partie, chap. 1, pour faciliter matériellement la lecture de ce chapitre.

les contingents industriels ont été institués en majeure partie à partir de 1932.

Le déficit de 1931 est le plus élevé de ceux enregistrés depuis les années de reconstruction de 1919 et 1920.

Pour l'année 1932 on constate une diminution de 1,6 milliard de francs, diminution qui se poursuit, bien que beaucoup plus légère, en 1933.

L'année suivante, au contraire, le déficit de 9,9 milliards passe à 5,2 milliards, diminution très considérable due à la chute des importations alors que les exportations se maintiennent à peu près au niveau de l'année précédente.

L'année 1935 dénote en sens inverse un faible accroissement du déficit, qui prend de nouveau de considérables proportions en 1936 à raison de la hausse des importations.

L'examen de ces chiffres permettrait de conclure, si nous éliminons l'année 1936, que des résultats appréciables ont été obtenus puisque au cours de ces cinq années le déficit de la balance commerciale s'est réduit de plus de la moitié pour atteindre 5,4 milliards de francs pour l'année 1935. Chiffre très raisonnable si l'on rappelle qu'en 1911 par exemple, la balance commerciale présentait un déficit d'environ 13 milliards (en francs 1928) et en 1913 un peu moins de 8 milliards.

Cependant, avant d'enregistrer ce résultat, il convient de rechercher ce qu'il représente au juste dans la réalité. Le déficit de la balance commerciale en lui-même ne présente pas un intérêt fondamental. Il est toujours nécessaire, pour apprécier son importance, de le placer dans le cadre de la balance des comptes. Cette vérité est trop connue pour qu'il soit nécessaire d'y insister plus longuement. Cela revient à dire que ce déficit en lui-même, s'il a une importance considérable ne reflète pas toute l'activité économique de la

nation. Par conséquent le fait d'avoir obtenu sa diminution ne signifie pas obligatoirement l'amélioration du bilan économique du pays tel qu'il est représenté dans la balance des comptes.

Le déficit en lui-même, on pourrait l'appeler le déficit nominal, ne prouve pas grand'chose si, pour se placer dans la réalité, on ne le compare avant toute autre chose au montant du commerce total, importations + exportations. Commerce total qui de 72,6 milliards en 1931 ne cesse de baisser jusqu'en 1935 époque à laquelle il atteint 35,4 milliards.

B. — *Le déficit réel du commerce international.*

Et la comparaison de ces deux séries de chiffres donne une idée beaucoup plus juste des variations du déficit commercial en permettant d'apprécier le déficit réel du commerce international ; notion qui réduit singulièrement l'influence qu'aurait pu avoir le contingentement.

La réduction du déficit enregistré entre 1931 et 1935 est très remarquable si on l'envisage isolément, mais le passage d'un déficit de 11,7 milliards pour 72,6 milliards de commerce total à 5,4 milliards pour 35,4 milliards seulement de commerce total est beaucoup moins brillant puisque si le déficit de la balance s'est réduit de 55 p. 100, le total des transactions commerciales a baissé de 51 p. 100, soit sensiblement dans la même proportion.

L'amélioration de la balance commerciale a été accompagnée d'une diminution des échanges. Constatation qui enlève bien de sa valeur à un résultat en apparence appréciable.

La diminution du déficit commercial avait pour but d'éviter un passif à la balance des comptes qui, en s'aggra-

vant, aurait pu agir défavorablement sur le marché des changes et de ce fait sur la position de la monnaie nationale. Certes, un déficit commercial peut être coûteux et même dangereux pour le pays. Mais si sa réduction ne s'obtient qu'au prix d'une diminution des échanges l'opération ne s'avère en définitive plus très favorable.

Le maintien d'un certain niveau d'échanges est indispensable à un pays comme la France. D'autre part, la chute du commerce international entraîne une baisse des recouvrements budgétaires. Directement par la baisse des recettes douanières, indirectement par la baisse de la taxe sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, due au ralentissement de l'activité économique. A moins de supposer que le développement de l'activité sur le marché intérieur remplace la perte faite sur le commerce extérieur. Supposition qui ne correspond pas à l'exemple de la France au cours des années que nous envisageons, comme le montre la baisse des indices de l'activité du pays.

Ralentissement de l'activité économique dans tous les domaines, diminution des recettes budgétaires. Voilà des facteurs susceptibles à la longue d'agir sur la balance des comptes et de provoquer des résultats analogues à ceux que faisait craindre un passif excessif de la balance commerciale, passif qui, pour avoir diminué en valeur nominale, est cependant loin d'avoir complètement disparu.

En définitive, si le déficit nominal de la balance commerciale a diminué depuis la mise en vigueur du régime des contingentements, le commerce total a diminué aussi dans une proportion presque équivalente. Le bénéfice que l'on escomptait obtenir du premier de ces résultats se trouve ainsi annihilé en grande partie par cette seconde constata-

tion. Le déficit réel demeurant le même il n'est pas possible de considérer que le résultat espéré ait été atteint.

L'amélioration du rapport des échanges des marchandises était destiné à remédier à un état de chose coûteux pour l'économie, voire même dangereux. Il n'a été obtenu qu'au prix d'une baisse de l'activité économique dont les résultats s'avèrent semblables par leurs répercussions à celles que précisément l'on se proposait d'enrayer.

Le contingentement n'a donc pas permis d'agir sur le déficit réel de la balance commerciale, c'est-à-dire le déficit comparé au commerce total. Il a permis de réduire les importations, mais à cette réduction a correspondu avec plus ou moins d'exactitude, une réduction parallèle des exportations qui a annulé en définitive ce premier résultat. Pour rendre ces faits aisément perceptibles il est intéressant de calculer la proportion des importations que couvrent les exportations. Le tableau n° 19 indique l'évolution de ce rapport au cours des dernières années.

TABLEAU N° 19¹. — *Proportion des importations non couvertes par les exportations.*

	ANNÉES
4 p. 100	1928
14 p. 100	1929
18 p. 100	1930
27 p. 100	1931
34 p. 100	1932
34 p. 100	1933
22 p. 100	1934
26 p. 100	1935
39 p. 100	1936

Ainsi pour 27 p. 100 d'importations non couvertes par les exportations en 1931 après quatre années de politique

1. Chiffres calculés d'après la *Statistique générale de la France*.

152 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT
de contingentement, il y en a eu en 1935, 26 p. 100. Autant dire qu'envisagé à ce point de vue le résultat est nul.

L'impuissance du contingentement ainsi constatée, il convient de rechercher s'il n'est pas la cause de cet état de choses. Nous connaissons son influence sur la baisse des importations qui n'aurait pu se produire sans cette intervention. Il se peut alors que cette action se soit exercée sur les exportations, comme on l'a dit bien souvent. Mais il est aussi possible que nous assistions simplement à la conséquence de la baisse des importations, indépendamment de l'utilisation d'un système restrictif, comme l'est le contingentement. C'est cette question des rapports de son utilisation et de la baisse des exportations qui va faire l'objet de la suite de nos recherches.

§ II. — LA BAISSÉ DES EXPORTATIONS ET LE CONTINGENTEMENT

Le mouvement de baisse des exportations tel que l'indique le tableau n° 18 est antérieur au contingentement et a déjà commencé pour les exportations estimées en valeur à partir de 1926, année au cours de laquelle elles atteignent 56,6 milliards de francs. Toutefois, ce chiffre ne constitue pas une base normale d'évaluation puisque la monnaie n'était pas stable à cette époque. Mais depuis 1928, le mouvement de baisse s'est poursuivi.

Si l'on considère le volume des exportations on constate que la baisse a commencé avec l'année 1929 qui présente déjà une diminution sur 1928. Cette baisse du volume des exportations dès 1929 est intéressante à comparer avec les variations du volume des importations qui, au contraire, augmentait encore à cette période et n'a commencé

à diminuer qu'à partir de 1931. Si l'on peut raisonnablement estimer que le contingentement a renversé le mouvement des importations, au contraire, pour les exportations ce mouvement existait déjà auparavant.

A. — *Le contingentement unilatéral.*

Quelle a été son évolution depuis l'avènement du contingentement ? Rappelons que sous sa première forme, telle qu'elle existait au cours des années 1931-1932-1933 la restriction des importations ne visait que ces dernières. C'était un moyen de défense appliqué unilatéralement qui ne cherchait à agir que sur une des quantités constitutives du commerce international. On ne se préoccupait pas alors des exportations. Peut-être pensait-on qu'elles resteraient constantes ? Dans ce cas, la réduction des importations aurait réalisé cette diminution du déficit commercial que l'on recherchait.

La tendance à la baisse a persisté au cours de ces années et la chute des exportations a même été plus considérable que celle des importations. En 1932, les importations avaient diminué de 30 p. 100 par rapport à l'année précédente et en 1933 de 4,7 p. 100 par rapport à 1932. Pendant ce temps, les exportations accusaient un fléchissement qui se soldait pour les deux mêmes périodes respectivement par 36 p. 100 et 6 p. 100. Le résultat de cette baisse était que pour l'année 1933 la proportion d'importations non couvertes par les exportations atteignait 34 p. 100 au lieu de 27 p. 100 en 1931¹.

Il était trop clair que la seule restriction des importations ne suffisait pas à améliorer le déficit réel de la balance

1. Tableau n° 19, p. 151.

commerciale et la situation était par trop défavorable pour qu'elle ne préoccupât pas les dirigeants.

B. — *Le contingent négocié.*

Alors fut prise la décision de négocier les contingents afin d'obtenir des avantages pour l'exportation française et l'on est entré dans la période du contingent, instrument d'échange, en 1934. A partir de ce moment, le contingent n'était plus supposé agir uniquement sur les importations, mais exercer aussi son influence sur le commerce d'exportations dont il devait assurer directement le développement.

A en juger par les statistiques de l'année 1934, les résultats de cette nouvelle méthode auraient été favorables et même assez brillants puisque pour des importations en 1934 encore en réduction de 19 p. 100 sur celles de 1933, les exportations par contre ne diminuent au cours de la même période que de 3 p. 100.

Avant d'attribuer cette notable amélioration au changement de la politique, recherchons s'il n'est pas survenu au cours de la même période un événement de nature lui aussi à modifier les échanges. Car sa coïncidence avec l'ère des négociations risquerait de faire attribuer à ces dernières un résultat non mérité.

Précisément à cette époque la France a pris une initiative destinée à améliorer ses relations commerciales avec certains pays et à faciliter les échanges en passant un certain nombre d'accords de clearings. Nous ne traiterons pas ici cette question des clearings, ces accords destinés à assurer la compensation des échanges de marchandises et le paiement des soldes que laissaient ces échanges avec les pays qui ont introduit des restrictions financières. C'est une

question à part, qui a déjà été l'objet d'études nombreuses et qui sort du cadre que nous nous sommes fixé. Nous nous contenterons de citer certains faits significatifs et susceptibles d'éclairer notre thèse.

A la fin de 1934, il y a neuf accords de clearings qui lient la France avec des pays européens. Les exportations de la France vers ces pays qui représentaient en 1933 16,8 p. 100 du total des exportations dans les pays étrangers passent en 1934 à 19,8 p. 100. Le solde passif des balances particulières devient positif pour les échanges avec trois de ces pays : la Grèce, la Lettonie et la Yougoslavie. La balance commerciale entre la France et l'Allemagne avec qui l'accord de clearing date du mois de juillet 1934 s'est renversée et de passive est devenue active pour la France au cours du deuxième semestre de l'année 1934.

Indiscutablement, les accords de clearings ont développé, à leurs débuts tout au moins, les efforts des exportateurs vers les pays dont ils pensaient pouvoir ainsi obtenir un paiement certain. Aussi, semble-t-il bien que la meilleure partie de l'amélioration constatée en 1934 doive être attribuée aux clearings et c'est dans ce sens que penche l'étude de la Société des Nations, dont nous tirons ces renseignements, plutôt qu'aux négociations des contingents dont nous connaissons déjà le médiocre bilan.

Les statistiques de l'année 1935 ne peuvent que nous renforcer dans cette idée car elles indiquent une nouvelle baisse des exportations de 12,8 p. 100 supérieure à celle des importations qui atteint 8,7 p. 100. Or à ce moment déjà, les déboires que devaient causer les clearings étaient apparus. Constituant une prime aux exportations à raison de la fixation, pour la durée de l'accord, du taux de change à un niveau fatalement différent du taux réel, ils tendaient à

établir des balances actives au profit des pays créanciers ou à diminuer le solde négatif de ces balances et allaient ainsi à l'inverse de leur but. Les transferts ne pouvaient plus se faire et les exportations se trouvaient de ce fait obligatoirement diminuées. Cette influence passagère en faveur du développement des exportations étant éliminée, ces dernières ont repris leur mouvement descendant.

Il est temps maintenant de tirer une conclusion sur l'action du contingentement sur les exportations. Leur baisse, bien avant l'entrée en ligne de ce nouveau facteur et la continuation de cette baisse par la suite, bien que l'emploi des contingents ait été directement dirigé en vue de la contrecarrer, autorise à déclarer qu'il n'a pas eu d'action directe sur les exportations dont les mouvements sont dus à des causes plus profondes qu'il est d'ailleurs facile d'entrevoir.

Ces causes sont d'ordre général et ont trait à la situation économique de la France par rapport aux autres pays. Situation caractérisée, pour les années que nous envisageons, par la disparité entre les prix français et les prix mondiaux.

Après la hausse des exportations due à la prime qu'exerçait la baisse du franc, celles-ci ont diminué pour retrouver un niveau normal, puis les prix français étant passés au-dessus des prix mondiaux, la baisse s'est poursuivie sous l'action de cette disparité qui faisait des marchandises françaises des produits trop coûteux pour les clients étrangers. A cette raison particulière à l'économie française s'ajoute le phénomène général de la baisse du pouvoir d'achat causé par la crise. Il serait ainsi excessif d'attribuer directement à la politique de contingentement cette baisse des exportations dont la responsabilité revient aux conditions générales de l'évolution économique.

Mais que ces causes générales aient été maintenues et que leurs effets aient été accentués par la politique de contingentement, on ne saurait non plus le nier. Aussi sans avoir une action directe, cette politique est intervenue indirectement sur les exportations dans la mesure où elle a conservé et augmenté le déséquilibre dont elle devait enrayer les conséquences.

La limitation des importations a contribué à accroître la différence entre les prix intérieurs et mondiaux. Ce maintien de prix plus élevés sur le marché français s'est répercuté sur les prix des produits français qui se sont trouvés trop chers pour se placer sur les marchés étrangers.

Le pouvoir d'achat des clients éventuels de la France, déjà diminué par la dépression économique mondiale, a encore été atteint par la baisse des achats de la France. Or, en définitive, un pays ne paye ses importations que par ses exportations. Nous ne craignons pas de rappeler cette évidence, car un système de larges échanges internationaux et la présence sur le marché de pays riches en capitaux ont permis de la faire passer au second plan. Mais les difficultés financières de nombre de pays, éprouvés par la crise, qui ne disposaient que de faibles réserves lui ont redonné toute sa valeur. Elles ont orienté la politique de ces pays dans la voie des échanges bilatéraux dont la première conséquence est de les obliger à réduire leurs achats dans la mesure de la réduction de leurs ventes et même au delà, pour résorber leurs dettes arriérées.

Ce rappel de notions évidentes est destiné à éclairer la distinction que nous faisons entre l'action directe et indirecte du contingentement. Les exportations françaises n'ont pas baissé parce que les pays étrangers ont répondu à une mesure de contingentement en atteignant par voie de

représailles les ventes françaises. Pour cette raison, nous dénonçons au contingentement une action directe sur les exportations, dans un sens comme dans l'autre, puisque la tentative de relèvement des ventes s'est aussi révélée inefficace.

Les exportations ont diminué parce que les pays étrangers ne pouvaient plus acheter les produits français. S'ils en avaient eu les moyens et s'ils y avaient trouvé un intérêt, quelle que soit la forme de la protection française, ils n'auraient pas manqué de le faire à une époque où, il est bon de le rappeler à l'heure actuelle, les relations économiques de certains pays n'étaient pas complètement asservies aux nécessités de la politique. Et c'est dans ce sens que nous parlons d'une action indirecte du contingentement sur les exportations.

Action dans la mesure où les prix français ont détourné les clients de ce marché.

Action dans la mesure où la diminution des achats de la France a obligé nombre de pays dans la nécessité d'équilibrer leur balance commerciale, à restreindre de ce fait des achats que leur situation financière ne leur aurait pas permis de régler.

L'étude de quelques courants commerciaux que nous allons maintenant entreprendre va nous fournir des exemples de ce que nous avançons.

Section II. — La direction des échanges.

L'introduction de clauses concernant les contingents dans les traités de commerce a influé sur les courants commerciaux que l'égalité de traitement avaient respectés, tout en leur faisant subir une réduction. Dans ce domaine

encore, l'application d'un procédé aussi fondamentalement différent des précédents a apporté des modifications.

Les causes qui agissaient antérieurement sur les échanges ont été remplacées sous l'influence des préoccupations auxquelles correspondent les méthodes nouvelles. Dans le système traditionnel l'équilibre dans les relations internationales s'établissait par le jeu du mécanisme des prix. C'étaient les considérations de prix et de qualité qui déterminaient les achats.

Elles jouent toujours un certain rôle dans la mesure où une partie du marché est encore libre. Mais elles ont été en partie effacées, maintenant que l'on agit de façon directe sur les échanges, pour ne plus les laisser s'établir spontanément.

§ I. — LE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE BILATÉRAL

Le désir d'équilibrer ou d'améliorer la balance commerciale et l'utilisation des contingents dans ce but a conduit à la politique d'échanges bilatéraux par laquelle on cherche à intervenir sur chacune des balances particulières au lieu de s'en remettre au système des échanges plurilatéraux qui fonctionnait auparavant.

A. — *Le fonctionnement des contingents et la tendance au bilatéralisme.*

Les échanges bilatéraux ont pris une ampleur très variable selon les cas. Pour la France, ils sont apparus d'abord dans les relations avec les pays qui, bien que le contingent sous sa première forme supposât un traitement égal pour tous, n'en ont pas moins été atteints dans leurs ventes et ont dû se préoccuper d'aligner leurs achats sur ces

dernières. Puis le contingent discriminatoire a entraîné la France elle-même à se préoccuper de ses balances trop déficitaires en même temps que les quelques pays avec qui le bilan était positif cherchaient à remédier pour partie à cet état de choses.

En effet, dès que l'on n'applique plus une mesure générale mais que l'on établit des différences, chacun est amené à se prévaloir dans les négociations d'un état de choses qui lui permet de faire pression sur le pays avec qui il négocie. On cherche à obtenir des concessions des pays à qui l'on achète plus que l'on ne vend et si l'on n'obtient pas satisfaction on passe aux actes en réduisant les achats.

Ainsi la politique française de contingentement pousse au bilatéralisme. D'abord parce que certains pays se trouvent dans la nécessité de s'en tenir à un strict équilibre commercial. Mais aussi parce que des négociations obligent fatalement à se rapprocher de la position d'équilibre ; une balance très déficitaire étant un moyen d'obtenir des concessions de la partie adverse ¹.

Cette poussée vers le bilatéralisme n'a cependant pas pris pour la France l'ampleur que le large emploi des contingents aurait dû provoquer. La discrimination a été rendue très difficile et a été réduite à porter sur des reliquats ou des accroissements de contingents par les règles qui dominent encore les négociations commerciales. Le fait que la clause de la nation la plus favorisée a pu être invoquée et a été en grande partie respectée, a réduit considérablement les possibilités de cette tendance au bilatéralisme.

1. Il y a lieu de faire une restriction à cette hypothèse dans le cas où le déficit est dû à des achats indispensables : par exemple, des matières premières qu'on ne peut se procurer ailleurs.

B. — *Le rôle des clearings.*

Ajoutons qu'il serait inexact de faire du contingentement le seul instrument de cette tendance vers des échanges compensés de pays à pays. A son influence s'ajoute celle des accords de clearings dont un grand nombre ont été passés depuis 1931.

Ces deux modes de réglementation des échanges sont si étroitement liés qu'il est impossible de déterminer avec exactitude la part de chacun d'eux, comme de dire lequel a entraîné l'autre.

Certains clearings en effet ont précédé le contingentement, ils ont été établis par des pays dont la situation financière délicate rendait nécessaire un contrôle strict des transferts pour les proportionner à leurs disponibilités en répartissant ces dernières entre le service de leurs dettes et le paiement de leurs achats à l'extérieur.

Mais nombre de clearings ont été institués après la mise en vigueur des contingents et avaient été rendus nécessaires par ces derniers qui, empêchant les exportations de s'établir à un niveau suffisant pour faire face aux engagements extérieurs, financiers et commerciaux, auraient entraîné des pertes de devises ou d'or. Pertes que la situation intérieure du pays n'aurait pu permettre de supporter longtemps sans risque grave. C'est l'histoire de tous les pays dépourvus de réserves de capital. Ils ne peuvent compter sur les revenus de placements à l'étranger et n'ont que leurs exportations comme moyen de paiement à l'extérieur. Ils se trouvent obligés, lorsque celles-ci sont réduites, de diminuer leurs achats soit seulement par des restrictions à l'importation des marchandises, soit par des restrictions à la sortie des moyens de paiement, ce qui revient en défini-

tive au même. Soit, le plus souvent, car ils doivent aussi se préoccuper d'organiser le règlement de leurs dettes financières par l'institution d'un système de compensation équilibrant avec le revenu de leurs exportations les sommes à payer pour le service des dettes et le paiement des achats de marchandises.

Il y a une gradation dans l'emploi de ces deux moyens de restriction des échanges dont l'influence conjuguée est un puissant moyen de développement des relations bilatérales. Le contingentement seul, moins précis dans son action, est employé entre les pays encore pourvus de réserves en capital et possesseurs de revenus étrangers qui ne sont pas astreints à une stricte réglementation des échanges. Le clearing intervient dans les relations avec des pays qui ont besoin d'établir avec exactitude le niveau de leurs échanges de marchandises pour assurer en même temps le service de leurs dettes.

Ayant ainsi insisté sur le rôle des clearings dans cette matière des échanges et en ayant montré le lien qui les unit au système de contingentement auquel ils se superposent ou qu'ils remplacent, lorsque des considérations financières interviennent dans les rapports entre deux pays, voyons l'évolution de ce commerce bilatéral.

C. — *Evolution du commerce bilatéral.*

Le Centre International d'Information Économique de la Chambre de Commerce Internationale a élaboré une méthode d'évaluation de la part du commerce bilatéral, dans le total du commerce extérieur d'un pays ¹.

1. Cette méthode est exposée dans la brochure n° 1 publiée par le Centre International d'Information Économique de la C. C. I. à l'occasion de son Congrès de Berlin (1937), *Evolution économique*, p. 30 et 31.

1. COMMERCE TOTAL. — Cette méthode appliquée au commerce de la France montre l'évolution de la somme des importations et des exportations qui se trouvent équilibrées dans les rapports de la France avec chacun des pays étrangers envisagés successivement.

TABLEAU N° 20¹. — *Commerce bilatéral de la France*
(en pourcentage du commerce total).

1931	1932	1933	1934	1935	1936
71,5	73,6	72,7	76,6	75,3	71,2

On constate ainsi l'accroissement entre 1931 et 1935 du commerce bilatéral et si l'année 1936 présente une diminution considérable elle est due non pas à un accroissement de la compensation multilatérale qui est en baisse aussi sur 1935 (4,5 p. 100 au lieu de 9,7 p. 100), mais à un accroissement du déficit de la balance commerciale générale qui augmente ainsi la part du commerce non compensé. Déficit dû à l'augmentation des importations nécessitées par la situation économique du moment et dont nous ne croyons pas devoir tenir compte dans cette étude, comme nous l'avons déjà expliqué par ailleurs.

Le progrès du commerce bilatéral aux dépens du commerce plurilatéral est donc indéniable. S'il reste cependant modeste, la cause en est à la résistance qu'offre l'organisation économique aux procédés nouveaux. Résistance qui nécessite souvent un processus d'adaptation plus lent qu'on ne le penserait et qui se caractérise dans le cas présent par la difficulté de faire accepter le principe de la discrimination en matière de contingentement aux contractants de la France. Difficulté qui a pour résultat

1. *Op. cit.*, p. 33.

de réduire le volume des contingents négociables à des proportions assez faibles.

De plus une proportion de cette tranformation revient à l'établissement et au fonctionnement des clearings. Mais il serait erroné de croire que le contingentement n'a pas sa part aussi. Dans l'impossibilité de déterminer le rôle de chacun de ces deux procédés, nous allons, pour illustrer cette affirmation montrer dans quelques cas particuliers pour lesquels il existe des renseignements, comment la politique de contingentement de la France a amené certains pays à rechercher une meilleure compensation des échanges.

Ces renseignements proviennent des travaux du dernier Congrès des Conseillers du commerce extérieur de la France, tenu à Lille, au mois d'octobre 1936, dont les résultats ont été réunis en un volume publié par le Comité National des Conseillers du Commerce extérieur.

2. COMMERCE FRANCO-SUISSE ¹. — Le premier exemple de l'effet du contingentement sur les échanges de pays à pays nous sera fourni par les rapports de la France et de la Suisse. Il est d'autant plus intéressant qu'aucune entrave financière n'intervient dans ces échanges et que leur évolution est influencée exclusivement par les restrictions sur les mouvements de marchandises. De plus, la Suisse est un des rares pays qui achète plus de produits à la France qu'elle ne lui en vend. Cet excédent d'exportations françaises était même assez considérable, puisque en 1930, pour 3,1 milliards de francs d'exportations françaises vers la Suisse, les importations en France n'atteignaient que 1,1 milliard de francs.

1. *Op. cit.*, p. 296.

L'utilisation par la France des contingents a entraîné une diminution des importations suisses, mais en même temps elle a permis à la Suisse d'entrer à son tour dans la voie des contingents et de profiter de la situation déficitaire pour elle de cette balance commerciale pour restreindre plus considérablement encore les exportations françaises et obtenir ainsi une amélioration de la balance commerciale.

Le résultat de cette politique a été pour 1935 une réduction de ce déséquilibre commercial puisque pour 1,03 milliard d'exportations françaises, les importations de Suisse étaient de 506 millions. L'excédent en faveur de la France subsiste donc encore à cette époque, mais il a subi au cours de ces années une diminution sérieuse qui s'est poursuivie au cours des premiers mois de 1936.

Ce premier cas montre bien cette tendance à l'équilibre des échanges de pays à pays, réalisé grâce à l'emploi de la restriction des importations. Au contingent français répond le contingent dans le pays étranger qui ne peut supporter une balance commerciale par trop déficitaire et qui profite de la situation privilégiée que lui confère ce fait dans les négociations commerciales pour, non seulement maintenir la situation que la mesure française tendait à rompre, mais pour l'améliorer encore.

Après ce pays qui, pouvant par sa situation financière supporter un déficit commercial cherche seulement une amélioration de sa situation, passons à un pays obligé de s'en tenir à un strict équilibre commercial.

3. LE COMMERCE FRANCO-POLONAIS. — La Pologne s'était vue obligée par suite du retrait des capitaux étrangers au début de la crise, d'équilibrer ses achats et ses

ventes avec l'étranger. Elle y était arrivée en 1931 dans ses rapports avec la France, ainsi qu'il ressort du tableau suivant emprunté à une communication de M. Kaepelin, conseiller du commerce extérieur ¹ :

TABLEAU N° 21. — *Commerce franco-polonais*
(en millions de złote).

ANNÉES	IMPORTATIONS françaises.	EXPORTATIONS françaises.
1931.	103	104
1932.	61	112
1933.	53	60
1934.	41	55
1935.	33	45

L'application des contingents français rompt en 1932 un équilibre qui ne pouvait cependant pas satisfaire la Pologne obligée d'assurer en plus le service de sa dette envers la France. La Pologne introduit à son tour les contingents pour revenir à une meilleure proportion entre achats et ventes. Car le système polonais n'est pas destiné à protéger le marché contre des importations dangereuses pour la production nationale, mais à assurer la réciprocité des échanges.

Ainsi l'expansion de ses exportations vers la France se trouvant empêchée par le contingentement français, la Pologne ne pouvant assurer ses obligations, cherche au moins à diminuer ses achats dans la mesure où ses ventes ont été réduites.

C'est une fois de plus la preuve que la restriction aux importations, empêchant le fonctionnement du système de transactions plurilatérales, nécessite son remplacement par des échanges bilatéraux strictement réglementés.

1. *Op. cit.*, p. 305.

4. LE COMMERCE FRANCO-ROUMAIN. — La Roumanie dans ses rapports avec la France nous offre un exemple parfait de ce processus que nous avons décrit précédemment et qui conduit du contingentement à un accord de clearing et à la contractation des exportations due à la nécessité de rechercher un meilleur rapport des achats et des ventes sinon d'arriver à un bilatéralisme total.

TABLEAU N° 22¹. — *Commerce franco-roumain*
(en millions de francs).

ANNÉES	IMPORTATIONS françaises.	EXPORTATIONS françaises.
—	—	—
1931.	565	115
1932.	456	153
1933.	353	128
1934.	247	167
1935.	157	106

Ce tableau indique une balance commerciale active en faveur de la Roumanie. Mais la valeur des importations en France tient compte du fret particulièrement important dans le cas des marchandises roumaines pondéreuses et de bas prix qui font un trajet assez considérable. Les statistiques roumaines au contraire font apparaître un déficit pour la Roumanie².

Quelle que soit la façon d'évaluer le commerce franco-roumain, il est frappant de constater que, malgré la baisse constante des importations françaises, les exportations présentent une augmentation considérable en 1934 encore. Or, la Roumanie se trouve aussi dans la situation d'un pays sans réserves, obligé de payer par ses exportations, ses charges commerciales et financières.

1. *Statistique générale de la France.*

2. Enquête du *Temps* sur le commerce extérieur.

Ayant dû passer avec un nombre considérable de pays des accords de clearings, qui immobilisent la valeur de ses exportations vers ces pays, il ne lui reste pour effectuer ses paiements envers la France que le montant de ses exportations vers ce pays.

Elles sont en baisse constante sous l'influence des mesures de contingentement nécessitées par la politique de protection agricole et la politique de raffinage du pétrole qui atteignent les deux principales sources de ventes de la Roumanie. Cette dernière n'étant plus en mesure d'effectuer ses paiements les créances arriérées se sont élevées et il a fallu passer un accord de clearing au mois d'août 1934.

Il prévoyait que 60 p. 100 de la valeur des exportations roumaines était affectée au règlement des créances arriérées. Les exportations françaises se trouvaient limitées au reste des disponibilités du clearing. Le résultat de cet état de choses est inscrit dans la chute de ces exportations de 167 millions pour 1934 à 106 millions pour 1935. Pour s'être fait attendre il n'en a été que plus brutal.

Là encore la restriction des importations en France a entraîné un réajustement des exportations qui s'est fait, non plus par voie de contingentement de la part de la Roumanie, comme cela avait été le cas dans les deux exemples précédents, mais par l'établissement d'un accord de clearing.

Nous ne poursuivons pas plus l'énumération de ces exemples destinés à faire saisir sur le vif l'action du contingentement sur les échanges.

Cette action directrice des courants de marchandises nous allons la retrouver, sous une autre forme, dans un

cas où le contingentement a contribué à développer des échanges dont l'importance est apparue particulièrement considérable au cours de ces dernières années.

§ II. — LE CONTINGENTEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE IMPÉRIAL

Le contingentement ne s'applique pas aux importations des colonies françaises. L'entrée en France de ces marchandises n'est pas toujours libre; mais elle est soumise à un régime particulier que nous ne nous proposons pas d'étudier ici, car il nous suffit de savoir que les importations des colonies entrent hors contingent. Celui-ci alors, tout en n'entravant pas les importations coloniales, permet au contraire, si on le désire et mise à part la question des accords commerciaux en vigueur, d'éliminer du marché français des produits étrangers de nature à concurrencer les produits similaires en provenance des colonies.

Cette possibilité de développer les importations coloniales a-t-elle été utilisée? Nous allons en juger par les statistiques du tableau n° 23.

TABLEAU N° 23¹. — *Part des colonies, des pays de protectorat et des pays sous-mandat dans la valeur totale des importations.*

ANNÉES	POURCENTAGES
1924	10,22
1926	11,53
1928	12,62
1930	12,44
1931	14,72
1932	20,88
1933	23,67
1934	25,21
1935	25,69

1. Conseil National économique. *La protection et les encouragements à donner par les Pouvoirs publics aux diverses branches de l'Economie Nationale*, p. 176.

170 RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES DU CONTINGENTEMENT

Ces chiffres montrent clairement comment à la lente progression des importations des colonies dans les importations totales jusqu'en 1930 se substitue une progression beaucoup plus rapide, telle qu'en 1935 le chiffre est double de celui de 1930.

Cette action des contingents en faveur des produits coloniaux s'est effectuée déjà à l'occasion de mesures de restriction prises pour protéger le marché français des produits étrangers dont l'exclusion partielle ou même totale a profité aux produits coloniaux.

Les marchandises étrangères éliminées n'ont pas toujours été remplacées exclusivement par celles de la Métropole, mais parfois aussi par celles des Colonies. Jugeons-en par les quelques exemples suivants où sont comparées aux importations totales en France de certains produits contingentés, les entrées des mêmes produits en provenance des Colonies ¹ :

TABLEAU N° 24¹. — *Importations totales et importations des Colonies.*

		1931	1932	1935
Porcs sur pieds (qu.) (cont. 30-9-31) . . .	Importations totales.	418.701	157.100	29.332
	dont colonies . .	19.591	45.199	27.816
Bovins (quint.) (cont. 30-9-31)	Importations totales.	733.695	175.336	13.730
	dont colonies . .	14.412	17.318	2.948
Chevaux de boucherie (qu.) (cont. 26-3-32).	Importations totales.	55.307	32.445	6.167
	dont colonies . .	5.891	3.545	5.939
Viandes fraîches et ré- frigérées de mouton (qu.) (cont. 10-11-31).	Importations totales.	78.491	33.848	38.402
	dont colonies . .	»	1.957	18.468
Viandes congelées de bœuf et autres (qu.) (cont. 30-9-31) . . .	Importations totales.	522.422	272.067	114.297
	dont colonies . .	54.527	62.894	66.533

Alors que le total des importations diminue très considérablement celles des Colonies suivent cette tendance

1. *Statistiques du Ministère de l'Agriculture.*

de très loin seulement, et même parfois sont en augmentation.

Proportionnellement la part de celles-ci prend une importance considérable, au point parfois, c'est le cas pour les pores sur pied, de remplacer presque les achats à l'étranger.

Mais il est un autre moyen d'action du contingentement, beaucoup plus direct cette fois-ci. Nous pensons aux contingents de produits qui n'existent pas du tout en France et que l'on ne peut espérer y introduire, mais qui existent aux Colonies. Le contingent alors n'est pas destiné à défendre une catégorie de la production métropolitaine mais à favoriser la venue sur le marché français, au détriment des producteurs étrangers, de produits des Colonies. Pour illustrer ce système, nous citons l'exemple très caractéristique du commerce des bananes, contentées le 19 décembre 1931.

TABLEAU N° 25. — *Importations des bananes* (en quintaux)¹.

ANNÉES

1931	Total.	2.141.695
	dont colonies	132.502
1932	Total.	2.247.820
	dont colonies	273.319
1933	Total.	2.003.921
	dont colonies	386.253
1934	Total.	1.706.161
	dont colonies	503.234
1935	Total.	1.543.494
	dont colonies	825.597

A un moment où l'on se préoccupe de développer le commerce impérial il nous a paru intéressant de mettre en valeur les résultats obtenus par ces procédés. Ils per-

1. *Statistiques du Ministère de l'Agriculture.*

mettent d'encourager les marchandises des colonies au détriment de celles de l'étranger, tout en protégeant les produits métropolitains contre ces dernières. Il sert même à favoriser les produits coloniaux en éliminant ceux du dehors même s'il n'y a pas d'intérêt métropolitain en cause.

Mais si l'action du contingent sur les importations apparaît certaine dans ce cas encore, il n'en est pas de même, comme nous l'avons déjà constaté en d'autres occasions, de son action sur les exportations de la France aux colonies. Elles ne présentent entre 1932 et 1935 aucune amélioration notable (31,5 p. 100 et 31,6 p. 100 des exportations totales) et leurs variations semblent indépendantes de la politique du contingentement.

Cette fois encore, comme dans le cas des exportations en général, on se trouve en présence de problèmes de prix et de crédit qui ne peuvent trouver leur solution dans un système contribuant au contraire à en aggraver les difficultés.

CONCLUSION

Cette recherche des effets de la politique du contingentement n'avait pas pour but, dans notre esprit, d'apprécier l'opportunité de sa création et de son maintien. Un tel jugement de valeur n'est pas de mise à notre sens, dans une étude d'économie positive.

Mais cette question a été l'objet de tant de controverses sur le plan de la politique économique qu'il nous a paru utile de tenter une recherche objective portant sur les conséquences des mesures prises. Car nous croyons nécessaire devant une mesure d'intervention de se demander à quoi elle conduit. Ainsi lorsque l'on contigente les importations, il faut le faire en connaissance de cause.

Sachons qu'institué pour parer aux dangers nés du déséquilibre des prix, le contingent fatalement accroît ce déséquilibre. Il peut réduire les effets de cet état de choses, mais il reste sans action sur ses causes.

De même les producteurs, agricoles ou industriels, lorsqu'ils réclament des restrictions supplémentaires ne peuvent ignorer qu'ainsi, ils hâtent les progrès de l'étatisation qui sera la fin de leur activité libre.

S'il permet la réduction des importations, le contingent est sans action sur les exportations qui obéissant au jeu des forces économiques, suivent ce mouvement à la baisse. En définitive, le bilan commercial ne se trouve pas mieux de cette intervention.

Certes il procure certains résultats qui peuvent paraître avantageux. L'affaiblissement de la concurrence étrangère sur le marché national est apprécié de nombreuses catégories de la population. Mais l'euphorie qu'il permet n'est pas d'éternelle durée, à moins de poursuivre toujours plus avant dans l'interventionnisme. Le problème fondamental reste intact et en diminuer les conséquences ce n'est pas apporter une solution durable. Au contraire, en réduisant les importations pour éviter les conséquences de la disparité des prix, on contribue à créer un marché de caractère artificiel, inadapté aux conditions actuelles et qui ne se maintient que grâce aux barrières protectionnistes.

D'autre part, le contingent de par sa nature même ne s'est pas cantonné dans le rôle tout négatif qu'on lui avait attribué.

Il a bien le caractère d'un instrument puisqu'il sert à adapter les échanges de marchandises aux conditions économiques. Mais c'est plus qu'un outil dont on se débarasse aisément après l'avoir utilisé.

Pour jouer son rôle il s'installe dans l'économie et celle-ci est bien obligée de l'absorber et de l'assimiler peu à peu. Cette nécessité fait du contingent un agent d'action sur la structure économique.

Action d'autant plus grave qu'elle s'amplifiera toujours plus, car le caractère transitoire du contingent n'est qu'un leurre.

En effet, la protection empêche la réadaptation et le manque d'adaptation appelle la protection. Ainsi, à moins d'un retour en arrière, toujours plus improbable parce que plus pénible, les mesures de défense se succèdent. Cela explique que quelques sept années après l'apparition

des premiers d'entre eux, nous trouvions les contingents largement et solidement installés dans l'économie française.

Ils ont déjà eu le temps d'agir sur cette dernière. Action en profondeur bien différente du service superficiel et provisoire que l'on attendait en réalité.

Ces réformes de structure qui sont maintenant au premier plan de l'actualité nous avons vu que le contingent en a déjà réalisé quelques-unes.

Les méthodes de négociations ont été transformées par le développement d'accords bilatéraux portant sur des quantités de marchandises. Le concept classique des mouvements commerciaux déterminés par les différents niveaux de prix n'est plus de mise maintenant que les gouvernements ont un moyen de les régler selon leurs désirs.

Autant de résultats qui montrent à quel point le contingent a dépassé le rôle qui lui était assigné.

Simple moyen de protection à son origine, il a pris à l'usage le caractère positif d'un procédé susceptible d'imprimer une direction au commerce et de servir les buts d'une politique économique.

Toute son action prouve que l'on est en présence d'un instrument de politique autarcique. Et d'un instrument qui ayant un pouvoir d'action propre entraîne peu à peu des résultats analogues à ceux que l'on obtiendrait si l'on s'engageait délibérément dans cette voie.

Sur le plan national son plus sûr effet est d'empêcher le retour de conditions permettant un allègement de la protection, et même de nécessiter l'augmentation de celle-ci.

Dans les rapports internationaux son action s'étend

en dehors du plan commercial. La modification des échanges de marchandises se répercute obligatoirement à la longue sur les rapports financiers entre pays et la restriction des uns entraîne la réglementation des autres ; les accords de clearing le prouvent abondamment.

La présence d'un tel procédé dans l'organisation économique pose ainsi un problème que l'on n'a pas le droit d'ignorer, car il est fondamental pour l'avenir du système économique actuellement encore en vigueur.

Si l'on désire poursuivre plus avant dans la voie de l'étatisation et de la direction de l'économie, ou si l'on estime ne pas pouvoir faire autrement, il n'y a qu'à maintenir le contingentement et qu'à développer ses effets ; ce dont il se charge d'ailleurs par lui-même.

Si l'on tient au contraire, à conserver une économie encore en majeure partie libre, il ne faut plus se cacher que l'on a introduit un procédé incompatible avec celle-ci et dont l'action tend à les détruire.

Voilà le dilemme en face duquel nous a conduit cette étude que nous nous sommes efforcés de mener avec le plus d'objectivité possible.

A chacun maintenant de choisir sa solution.

VU :

Le doyen,

EDGARD ALLIX.

VU :

Le Président de la thèse,

ROGER PICART.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ALLIX (E). — *Les droits de douane*.
ASSUEL. — *Le commerce international*.
BROCARD. — *Principe d'économie nationale et internationale*.
DECHESNE. — *L'économie nationale et le protectionnisme*.
DURAND (J.). — *Le commerce extérieur de la France*.
GIGNOUX. — *L'après-guerre et la politique commerciale*.
HAIGHT. — *French import quotas*.
LA MACHE. — *L'importation des bois du Nord*.
MANOILESCO. — *Théorie du protectionnisme et de l'échange international*.
NOGARO et MOYE. — *Le régime douanier de la France*.
OULÈS. — *Le mécanisme des échanges internationaux et la politique commerciale en temps de crise*.
PIETTRE. — *Evolution des ententes industrielles en France depuis la crise*.
PRAULT. — *Protectionnisme douanier et Commerce extérieur français*.

II. — THÈSES DES FACULTÉS DE DROIT

- ANGELINI. — *La politique du contingentement des importations* (Paris, 1932).
BATAILLE. — *Les offices de compensation* (Paris, 1934).
GALLOIS. — *La politique des contingents* (Paris, 1932).
LAFITTE-LAPLACE. — *L'économie charbonnière de la France* (Paris, 1933).
LASSERRE. — *Nouvelles orientations de la politique commerciale française* (Paris, 1933).
LAUTMANN. — *Quelques aspects nouveaux du protectionnisme en Europe* (Paris, 1933).
MORONI. — *Agriculture française et contingentement des importations* (Paris, 1934).
NAUDIN. — *Les accords commerciaux de la France depuis la guerre* (Paris, 1928).
OULÈS. — *Essai sur la théorie de l'échange international* (Paris, 1934).
PERTHUIS DE LA SALLE. — *La politique française du contingentement* (Paris, 1935).
PIETTRE. — *Economie dirigée et commerce international* (Paris, 1934).
PRIESTLEY. — *Les paiements internationaux et le protectionnisme* (Lille, 1933).
TOMITCH. — *Contingentement et commerce international* (Nancy, 1933).

III. — ARTICLES DE REVUES

- ALLIX. — Le régime du contingentement. *Journal des Economistes* (15 février 1933).
- AUGÉ-LARIBÉ. — Observations sur le système des contingents, *L'Europe Nouvelle*, avril 1932.
- DUCHEMIN. — La crise mondiale et la politique douanière et contractuelle de la France. *Revue Politique et Parlementaire*, janvier 1933.
- DURAND (J.). — Comment orienter nos relations économiques internationales ? *Journal du Commerce*, 24 septembre 1936.
- FONTIGNY. — Certains effets du contingentement. *Bulletin de l'institut des Sciences économiques*, mai 1936.
- LANDRY. — Formes nouvelles du protectionnisme : contingents et contrôle des devises. *Revue Politique et Parlementaire*, juin 1933.
- LAUTMANN. — La tendance actuelle de la politique des accords commerciaux, *Revue Politique et Parlementaire*, juin 1933.
- « La France devant la crise des échanges internationaux », Numéro spécial de la *Revue d'Economie politique*, mars, avril 1933.
- « La France économique en... » Numéro annuel de la *Revue d'Economie politique*, mai-juin.
- Le *Journal du Commerce*, Numéro spécial du 28 septembre 1933, La Politique commerciale de la France et notamment les articles de MM. Bonnefon-Craponne R. Picard et Proix.
- NATHAN. — Politique commerciale et économie dirigée, *L'Europe Nouvelle*, 12 mai 1934.
- NAUDIN. — Politique douanière et accords commerciaux, *Revue d'Economie Politique*, mai-juin 1934.
- OUALID. — Crise et protectionnisme, *L'Europe Nouvelle*, novembre 1932.
- OUALID. — Les nouvelles techniques de la politique commerciale, *Revue d'Economie Politique*, mars-avril 1933.
- PICARD (R.). — Quelques plans de restauration du commerce international, *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- — La dévaluation et la reprise des affaires, *L'Exportateur français*, 8 octobre 1936.
- PROIX. — La politique douanière des contingents, *L'Europe Nouvelle*, 20 février 1932.
- — La protection cause de déséquilibre à l'intérieur de la nation, *Revue d'Economie politique*, mars-avril 1933.
- — Les dangers d'une forme nouvelle, *Journal du Commerce*, 28 septembre 1933.
- RUEFF. — Une erreur économique du protectionnisme : l'argument de la balance des comptes. *Revue d'économie politique*, mars-avril 1933.
- WEILLER. — Principes et répercussions du contingentement des importations, *Revue Economique Internationale*, juin 1932.
- — Politique commerciale et ajustement des courants commerciaux, *Revue d'Economie Politique*, mars-avril 1933.
- WEILLER. — Le contingentement et la politique commerciale, *Revue des études coopératives*, juillet, septembre 1933.

IV. — REVUES, PÉRIODIQUES, JOURNAUX

L'Activité économique.
L'Actualité économique.
L'Association agricole.
Le Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale de Belgique.
Le Bulletin de l'Institut des sciences économiques.
Le Bulletin Quotidien.
Le Capital.
Les Echos.
L'Economie Internationale.
L'Economiste européen.
The Economist.
L'Europe Nouvelle.
L'Exportateur Français.
L'Information.
Le Journal du Commerce.
Le Journal des économistes.
Le Journal Officiel.
La Journée industrielle.
L'Observation économique.
La Réforme économique.
La Revue économique internationale
La Revue d'Economie politique.
La Revue des Etudes coopératives.
La Revue politique des idées.
La Revue politique et parlementaire.
La Revue des Sciences économiques.
Sans-Fil.
Le Temps.
L'Usine.
Vendre.

V. — DOCUMENTS DIVERS

1° *Archives et dossiers.*

De l'Association Nationale d'Expansion économique.
De la Chambre de Commerce Internationale.
Du Comité d'Action économique et douanière.
Du Ministère de l'Agriculture.
Du Ministère du Commerce et de l'Industrie.
De l'Union Française des Industries exportatrices.

2° *Publications.*

Du Centre International d'Information économique de la Chambre de Commerce Internationale « Évolution économique », Congrès de Berlin, 1937.
Du Service d'Études économiques de la Société des Nations.

Aperçu général du commerce mondial.
 La production mondiale et les prix.
 Revue de la situation économique mondiale.

3° *Compte rendus et rapports.*

- Compte rendus des Assemblées générales de la Confédération générale du Patronat Français.
- Compte rendus des Assemblées générales de l'Association générale d'Expansion économique.
- Compte rendu des travaux du VI^e Congrès des Conseillers du Commerce extérieur de la France, Lille, 1936.
- Rapport à l'Assemblée Générale de la Confédération nationale des Associations agricoles.
- « La Politique française du Commerce extérieur et l'Agriculture », 1936. Rapport de M. P. Moleux.
- Rapport du Comité d'étude pour l'adaptation du régime douanier. J. O. Annexe 4 juin 1936.
- Rapports au Congrès du Commerce des produits contingentés, 1932.
- Rapports au Congrès international des échanges, 1937.
- Rapports au Conseil National économique :
 - « Les échanges internationaux et la politique douanière et contractuelle de la France. Rapport de M. A. Boissard, 1932.
 - « La crise des exportations françaises ». Rapport de M. Filippi, 1935.
 - « La Protection et les encouragements à donner par les Pouvoirs publics aux diverses branches de l'Économie nationale ». Rapport de MM. Rives Gregh et Garnier, 1936.
- Rapports Parlementaires :
 - Les rapports du budget de l'Agriculture.
 - Les rapports du budget du Commerce et de l'Industrie.

VI. — TABLEAUX

- « Les accords commerciaux français avec les pays étrangers », publiés par l'Union française des industries exportatrices pour le développement des échanges internationaux.
- « Importations et Exportations agricoles : publiées par l'Assemblée des présidents de chambres de l'Agriculture.
- « Tableaux de l'Économie française » publiés sous la direction de M. Charles Rist.
- « Tableau des marchandises soumises à des mesures de contingentement », publié par le ministère des Finances.

VII. — ANNUAIRES STATISTIQUES

- Annuaire de la statistique générale de la France.*
 - Annuaire statistique de la Société des Nations.*
 - Statistiques du commerce mondial*, publication du Service d'Études économiques de la Société des Nations.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — L'évolution de la technique du contingentement	7
<i>Section I.</i> — La fixation du contingent global	10
<i>Section II.</i> — La répartition des contingents globaux entre les pays étrangers	10
§ I. La répartition mathématique.	12
§ II. Le contingentement négocié	12
§ III. Le système actuel.	14
<i>Section III.</i> — La répartition des contingents entre les importateurs.	15
§ I. Les contingents agricoles	15
§ II. Les contingents industriels.	19
§ III. Les nouveaux importateurs	22

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTINGENTEMENT ET LE MARCHÉ NATIONAL

INTRODUCTION.	25
CHAPITRE PREMIER. — Le contingentement et le mouvement des importations.	27
§ I. Le mouvement des importations	28
§ II. Le fonctionnement d'un contingent	31
§ III. Les caractères de l'action des contingents.	35
CHAPITRE II. — Les difficultés techniques de l'organisation des contingents	39
<i>Section I.</i> — Difficulté de décider d'une mesure de contingen- tement	40
§ I. La recherche de l'opportunité de la protection.	40
§ II. La recherche du taux de protection	44
<i>Section II.</i> — Difficultés nées du fonctionnement des contin- gents.	48
§ I. Le contingent global	48

§ II. La répartition entre les pays étrangers.	50
§ III. La répartition entre les importateurs	51
CHAPITRE III. — Les répercussions économiques du contingentement.	69
<i>Section I. — Action sur les prix</i>	70
§ I. Étude des prix de quelques produits.	71
§ II. Étude des indices généraux des prix.	86
<i>Section II. — Action sur l'activité du marché</i>	95
§ I. A qui profite le décalage des prix ?	95
§ II. La diminution des transactions et la stabilisation des affaires	100
<i>Section III. — Action sur la structure du marché</i>	105
§ I. L'organisation du marché	105
§ II. L'étatisation du commerce extérieur.	107

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTINGENTEMENT ET LES RELATIONS
COMMERCIALES INTERNATIONALES

INTRODUCTION.	111
CHAPITRE PREMIER. — Contingentement et négociations commerciales.	112
<i>Section I. — Négociations officielles : les accords commerciaux</i>	112
§ I. Le déroulement des négociations	113
§ II. Le contenu des accords	120
A. La clause de la nation la plus favorisée	122
B. Les consolidations tarifaires.	137
<i>Section II. — Négociations privées : les ententes internationales de contingent</i>	140
CHAPITRE II. — Contingentement et échanges commerciaux.	144
<i>Section I. — Le volume des échanges.</i>	145
§ I. Le contingentement et la balance commerciale	145
§ II. La baisse des exportations et le contingentement.	152
<i>Section II. — La direction des échanges.</i>	158
§ I. Le développement du commerce bilatéral	159
§ II. Le contingentement et le développement du commerce impérial.	169
CONCLUSION.	173
BIBLIOGRAPHIE	177
TABLE DES MATIÈRES	181

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: ÉVREUX :